



EUROPEISKA KOMMISSIONEN

Bryssel den 4.5.2011
KOM(2011) 248 slutlig

**MEDDELANDE FRÅN KOMMISSIONEN TILL EUROPAPARLAMENTET,
RÅDET, EUROPEISKA EKONOMISKA OCH SOCIALA KOMMITTÉN OCH
REGIONKOMMITTÉN**

Meddelande om migration

INNEHÅLLSFÖRTECKNING

1.	Inledning	3
2.	Gränspassage.....	5
2.1.	Att klara av krisen: åtgärder på kort sikt.....	5
2.2.	Kontroller vid de yttre gränserna	7
2.3.	Förvaltningen av Schengensamarbetet.....	8
2.4.	Förhindra olaglig invandring.....	9
3.	Flyttning och bosättning inom ett område utan inre gränser.....	10
3.1.	Organiserad rörlighet	10
3.2.	Konsekvent politik för rörlighet och viseringar för tredjelandsmedborgare.....	11
3.3.	En väl skött laglig migration	12
3.4.	Bygga ett inkluderande samhälle genom att integrera invandrare	13
4.	Internationellt skydd till personer som behöver detta	14
5.	Migrationsfrågor i de yttre förbindelserna efter krisen	15
5.1.	Den övergripande strategin för migration	15
5.2.	Efter krisen: EU och södra Medelhavsområdet i partnerskap.....	16
	BILAGA 1.....	18
	BILAGA 2.....	21

1. INLEDNING

Händelserna i länderna söder om Medelhavet inger hopp om ett bättre liv för miljoner människor i vårt grannskap, liksom också större respekt för mänskliga rättigheter, pluralism, rättsstatsprincipen och social rättvisa. Som ofta är fallet vid demokratiska resningar kan de också på kort eller medellång sikt innebära kaos och osäkerhet. Politisk oro och militära konflikter har lett till förluster av människoliv och drivit hundratusentals människor på flykt, inte bara från de länder som direkt berörs av förändringarna, exempelvis Tunisien och Libyen, utan också från andra länder.

Dessa nyligen timade historiska händelser i det södra Medelhavsområdet har bekräftat att en stark och gemensam EU-politik behövs på migrations- och asylområdet. Det är mer nödvändigt än någonsin att vi gör resoluta framsteg i fråga om lagstiftning, operativt samarbete och våra förbindelser med tredjeland. Syftet med föreliggande meddelande är att placera in nyligen presenterade och kommande politiska förslag i ett ramverk som beaktar alla aspekter och tillåter EU och dess medlemsstater att hantera asyl, migration och rörlighet för tredjelandsmedborgare under säkra förhållanden.

Vissa medlemsstater, t.ex. Italien, Malta, Grekland och Cypern är mer direkt utsatta för ett massivt inflöde av olagliga migranter och, i begränsad omfattning, av personer som behöver internationellt skydd. Det handlar inte enbart om ett nationellt problem, utan det måste även åtgärdas på EU-nivå och kräver sann solidaritet mellan medlemsstaterna.

EU måste snabbt få fram hjälpen till alla personer som så behöver – vilket har skett främst vid den tunisisk-libyska gränsen – och ge tak över huvudet för dem som är i behov av internationellt skydd. EU måste bibehålla och konsolidera traditionen att bevilja asyl och skydd, men bör också planera lämpliga sätt att förhindra ekonomiska migranter i stort antal från att ta sig över gränserna på olagligt vis. För att nå dessa mål är det ett trovärdighetskrav inom och utom unionen att EU:s gränser sköts på ett effektivt sätt.

Den föränderliga situationen i vårt södra grannskap kräver snabba insatser. Kommissionen kommer den 24 maj med utgångspunkt i Europeiska rådets slutsatser av den 11 och 25 mars, Europaparlamentets resolution av den 5 april 2011¹ och sitt gemensamma meddelande med den höga representanten av den 8 mars att lägga fram ett paket med förslag som ska ge EU en sammanhängande strategi vad beträffar migration, rörlighet och säkerhet i förhållande till länderna i södra Medelhavsområdet.

Behovet att ta sig an denna svåra och föränderliga situation bör dock inte utmynna i något kortsiktigt förhållningssätt som inskränker sig till gränskontroller utan hänsyn till de långsiktiga frågorna. Det är av största vikt att en dialog förs och att man samarbetar med dessa migranternas ursprungsländer och transitländer. Samarbetet måste ha säkerhet och god förvaltning som ledstjärna så att parterna kan komma fram till en ömsesidigt fördelaktig politik i fråga om den lagliga migrationen. Det inbegriper också förbättrat ekonomiskt samarbete för att få skapa förutsättningarna för tillväxt och sysselsättning i ursprungsländerna, och att åtgärda orsakerna till den olagliga invandringen. Detta samarbete bör också bygga på en villkorlighetsprincip som tillämpas på migrationsfrågor för att uppmuntra våra parter att

¹ Europaparlamentets resolution av den 5 april 2011 om migrationsströmmar till följd av instabilitet: omfattning och roll för EU:s utrikespolitik (2010/2269(INI))

verkligen åta sig att hindra olagliga migrationsströmmar samt att bevaka sina gränser effektivt och samarbeta när gäller återvändande och återtagande av olagliga migranter.

En heltäckande migrationspolitik för människor från länder utanför EU som bygger på gemensamma förfaranden för inresetillstånd, och som behandlar tredjelandsmedborgare rättvist, kommer för övrigt att bidra till EU:s framtida välstånd. Såsom betonats i Europa 2020-strategin är en av EU:s mest brådskande ekonomiska utmaningar den demografiska nedgången bland den arbetsföra befolkningen tillsammans med en förväntad betydande kompetensbrist inom vissa sektorer. För att behålla sin konkurrenskraft och sociala modell på ett hållbart sätt behöver EU höja sysselsättningsgraden och på samma gång vidta konkreta åtgärder för att fylla sitt prognostiserade behov av arbetskraft med hjälp av målinriktad invandring av tredjelandsmedborgare.

EU bör även verka för att säkra och effektiva asylförfaranden införs för människor med skyddsbehov. Sextio år efter undertecknandet av Genèvekonventionen angående flyktingars rättsliga ställning är det dags för EU att åter bekräfta sin vilja att erbjuda skydd till alla förföljda tredjelandsmedborgare eller statslösa personer som anländer hit. Ett gemensamt europeiskt asylsystem som ger en hög grad av skydd och minskar olikheterna mellan medlemsstaternas asylsystem ska slutföras senast 2012, i enlighet med vad Europeiska rådet har enats om.

Migrationsfrågor får allt större politiska effekter i EU. Vid Europeiska rådets möte i oktober 2008 antogs en europeisk pakt för invandring och asyl för att stimulera utarbetandet av en gemensam EU-politik med fem åtaganden: organisation av laglig migration, bekämpning av olaglig migration, stärkande av de yttre gränserna, uppbyggnad av ett asylsystem för EU och skapandet av ett globalt partnerskap för migration och utveckling. Paktens grundläggande förutsättning är fortfarande giltig och bör fortsatt vägleda våra insatser: medan ett dåligt handhavande av invandring kan få verkningar på den sociala sammanhållningen och medborgarnas förtroende för ett område med fri rörlighet utan inre gränser, kan en väl skött migration vara en positiv tillgång för EU. Dessa åtaganden återupprepades och beskrevs närmare i Stockholmsprogrammet som antogs av rådet i december 2009, och ikraftträdandet av Lissabonfördraget har medfört en stabil, heltäckande och mer ansvarsutkrävande rättslig ram för EU:s migrationspolitik, främst genom Europaparlamentets större roll i beslutsfattandet.

Som den senaste tidens händelser mycket tydligt har visat står EU samtidigt fortsatt inför allvarliga utmaningar vad gäller den vidare utvecklingen av migrationspolitiken. Sårbarheten vid vissa avsnitt av EU:s yttre gränser är ett tydligt exempel, främst i södra Medelhavsområdet och vid landgränsen mellan Grekland och Turkiet. Åtgärder måste särskilt till för att hindra olagliga migranter i stort antal, ofta utnyttjade av hänsynslösa brottsnätverk, från att komma in i EU. EU bör således driva en migrationspolitik som gör att den inkommande migrationen handhas på ett effektivt sätt och se till att behovet av förbättrad rörlighet inte undergräver säkerheten vid unionens yttre gränser. Detta meddelande är av naturliga skäl koncentrerat på de nu mest utsatta regionerna, medan EU:s migrationspolitik däremot har en geografiskt heltäckande inriktning.

2. GRÄNSPASSAGE

2.1. Att klara av krisen: åtgärder på kort sikt

Sedan början av året har ett massivt utflöde av människor skett från flera nordafrikanska länder, särskilt från Libyen. Enligt de senaste uppskattningarna har fler än 650 000 personer lämnat Libyen på flykt undan våldet där. Dessa människor har fått ett gästfritt mottagande i grannländerna, främst i Tunisien och Egypten, och många av dem har själva lyckats eller fått hjälp att återvända till sina respektive hemländer. Arbetet med att ta emot och sända hem dem har hanterats med hjälp av en massiv mobilisering av resurser av värdländerna, EU, icke-statliga organisationer och världssamfundet. Genom sitt humanitära stöd och tillhandahållande av transportmedel har EU hittills bidragit till repatrieringen av omkring 50 000 tredjelandsmedborgare.

Tusentals av dessa människor har nyligen försökt ta sig till EU, vilket har ökat trycket på skydds- och mottagningssystemen i en del av våra medlemsstater. Över 20 000 migranter, huvudsakligen från Tunisien, och i mindre omfattning från andra afrikanska länder, har lyckats ta sig in i unionen på olagligt sätt och nå italienskt territorium (de flesta till ön Lampedusa) och Malta, vilka båda länder är hårt pressade av flyktingströmmarna. De flesta av dem är ekonomiska migranter och bör återvända till sina ursprungsländer. Utöver de fördrivna människorna och migranterna har ett avsevärt antal flyktingar av olika nationaliteter, bl.a. somalier, eritreaner och sudaneser, lämnat Libyen, och i vissa fall lyckats nå Italien och Malta. Denna betydande inströmning, bl.a. av ensamkommande barn som kräver barnanpassade mottagningsåtgärder, har också satt ytterligare press på sjukvårdssystemen i de mest berörda medlemsstaterna, som måste tillhandahålla sjukvård till migranter som behöver detta och ombesörja läkarundersökningar och förebyggande åtgärder.

Det är viktigt att göra åtskillnad mellan olagliga migranter (ekonomiska migranter som illegalt försöker ta sig över EU:s gränser), flyktingar eller personer som kan söka asyl, och tillfälligt fördrivna människor (t.ex. utländska arbetare i Libyen som flydde konflikten och vill återvända till sitt ursprungsland). Både den rättsliga ställningen för dessa människor och den hjälp EU kan ge dem skiljer sig åt.

EU har inför alla dessa utmaningar agerat snabbt och med framförhållning. Kommissionen och medlemsstaterna har skaffat fram medel för att hjälpa till att handskas med det humanitära nödläge som uppstått genom den plötsliga strömmen av flyktingar och fördrivna människor in i länder som gränsar mot Libyen. Detta har gjort det möjligt att erbjuda tillfälligt tak över huvudet för flyktingar och fördrivna människor, att tillgodose deras basbehov och att hjälpa dem att återvända till sina ursprungsländer. Hittills uppgår EU:s sammanlagda bidrag till över 100 miljoner euro i humanitärt bistånd, varav nästan hälften – 48,6 miljoner euro – har skjutits till av kommissionen. Därtill har EU:s civilskyddsmekanism utnyttjats för att underlätta repatriering av både EU- och tredjelandsmedborgare. Femton medlemsstater har för detta ändamål erbjudit transportmedel som samordnats av kommissionens övervaknings- och informationscentrum. Det står klart att denna kollektiva ansträngning måste fortsätta. Som en reaktion på de olagliga och blandade migrationsflödena över Medelhavet satte Frontex igång den gemensamma operationen *EPN Hermes Extension 2011*, för att hjälpa italienska kontrollfartyg som tar ombord migranter och flyktingar. Europol har sänt en expertgrupp till Italien för att hjälpa landets brottsbekämpande myndigheter att identifiera möjliga brottslingar bland de olagliga migranter som når italienskt territorium.

De medlemsstater som är mest utsatta för de växande strömmarna av flyktingar och olagliga migranter har fått hjälp att hantera de ekonomiska följderna av detta. Omkring 25 miljoner euro har för detta ändamål tillskjutits från fonden för yttre gränser och Europeiska flyktingfonden.

Även om den nuvarande krisen understryker behovet av **ökad solidaritet** på EU-nivå och bättre ansvarsfördelning, måste man ändå erkänna att EU inte till fullo är utrustat att hjälpa de medlemsstater som är mest utsatta för massiva flyktingströmmar.

De ekonomiska medel som finns tillgängliga i det allmänna programmet ”Solidaritet och hantering av migrationsströmmar”² räcker inte till för att tillhandahålla all den assistans som begärs. För det första kan dessa resurser inte utnyttjas på ett enkelt sätt. De är avsedda för ingripanden i stabila situationer och inte för att åtgärda nödsituationer och kriser. För det andra överstiger storleken på problemen till stor del de befintliga resurserna.

I samband med nästa fleråriga budgetram måste Europaparlamentet, rådet och kommissionen utnyttja lärdomarna från den nuvarande krisen. För att EU ska reagera snabbt och effektivt vid fall av oförutsedda händelser och krissituationer bör EU-finansieringen anpassas så att den kan mobiliseras mycket snabbare och mer flexibelt, också i tredjeland. I samband med den pågående revideringen av EU:s budgetförordning bör Europaparlamentet och rådet vidare stödja kommissionens förslag att sätta EU i stånd att skapa sina egna **förvaltningsfonder**, som skulle kunna samla bidrag från olika givare, bl.a. vid en krissituation och tiden efter denna. I princip existerar det andra former av solidaritet för att reagera på dramatiska händelser i regionen. Med utgångspunkt i de erfarenheter som hittills vunnits med pilotprojektet kring **omplacering** från Malta kommer kommissionen att stödja en utvidgning av detta projekt med anledning av inströmningen av migranter som söker internationellt skydd där. Det ska genomföras i nära samarbete med FN:s flyktingkommissariat och Internationella organisationen för migration. De nu tillgängliga instrumenten räcker dock inte till för att tillgodose alla behov och få igång en heltäckande insats. De kan endast tillgripas vid enskilda tillfällen och är fullständigt beroende av medlemsstaternas vilja att frivilligt erbjuda sin assistans – i den form de väljer – vid en given tidpunkt. Detta i sin tur utsätter EU för kritik och risker som undergräver medborgarnas tilltro till EU.

Kommissionen kommer nära att övervaka den ständigt föränderliga situationen och kan, om vissa villkor uppfyllts, besluta att utlösa direktivet om tillfälligt skydd³ för att ge omedelbart och tillfälligt skydd för fördrivna personer från tredjeland som inte kan återvända till sina ursprungsländer.

Kommissionen ska under 2011 lägga fram ytterligare förslag om solidariska åtgärder med ett helhetligt grepp och om hur sådan assistans konkret kan lämnas. Ett antal olika tillvägagångssätt studeras just nu, med sikte på att hitta alternativ som åtgärdar brådskande behov på ett snabbare och mer strukturerat sätt. Detta initiativ ska bygga på lämplig rättslig grund i Lissabonfördraget, t.ex. artiklarna 80 och 78.3, och man kommer att utnyttja lärdomarna från situationen i Grekland, särskilt vid landgränsen mellan Grekland och Turkiet, och krisen i södra Medelhavsområdet. Det kommer att inkludera eventuella ad hoc-åtgärder som kan tillgripas om en eller flera medlemsstater tillfälligt utsätts för ett stort tryck, samt mer

² Det allmänna programmet innefattar fyra i sammanhanget relevanta fonder: fonden för yttre gränser, Europeiska återvändandefonden, Europeiska flyktingfonden och integrationsfonden.

³ Rådets direktiv 2001/51/EG av den 20 juli 2001.

strukturella sätt att säkra solidariteten, både ekonomiskt och i form av praktiskt samarbete och tekniskt bistånd (t.ex. via Frontex, Europeiska stödkontoret för asylfrågor och gemensamma operationer).

Som en viktig solidarisk gest gentemot de nordafrikanska länderna (särskilt Tunisien) som för närvarande härbärgerar många personer i behov av internationellt skydd som inte kan sändas tillbaka till sina ursprungsländer, och för att bibehålla ”skyddsutrymme” i dessa länder, är det slutligen viktigt för EU:s medlemsstater att godta vidarebosättning för en del av dessa personer.

2.2. Kontroller vid de yttre gränserna

Yttre gränser som är faktiska och trovärdiga är en oundgänglighet. EU måste ha förmågan att handskas med strömmen av människor som vill komma hit för kortare perioder eller invandra lagligt till EU, samtidigt som inresa förhindras för dem som inte har rätt att komma hit. Gränskontrollen är också till stor hjälp i kampen mot brottslighet, såsom förklaras i den strategi för den inre säkerheten som kommissionen lade fram 2010⁴. Unionens dubbla mål måste därför vara att bibehålla höga säkerhetsnivåer samtidigt som passagen av gränserna förenklas för dem som bör släppas in, med full respekt för deras grundläggande rättigheter.

Att kontrollera tillträdet till sitt territorium är en av kärnfunktionerna för en stat eller ett område utan inre gränser. I Schengenområdet är varje deltagande stat ansvarig för att sköta denna funktion på ett tillförlitligt sätt. Varje stat har hand om sina yttre gränser inte bara för att kontrollera tillträdet till det egna territoriet utan också för att kontrollera tillträdet till Schengenområdet som helhet. Den agerar därför i övriga medlemsstaters intresse och utför en tjänst på EU:s vägnar. Likaledes måste situationen för de medlemsstater som konfronteras av hög belastning vid sina yttre gränser erkännas och åtgärdas med full respekt för solidaritetsprincipen.

Kontrollen av EU:s yttre gräns måste fortlöpande förbättras för att klara av nya migrations- och säkerhetsutmaningar. Den senaste tidens händelser visar hur ett avsnitt av den yttre gränsen som ansågs vara lågriskområde snabbt kan utsättas för krisartat migrationstryck. Den organiserade brottsligheten är ansvarig för människohandel eller för att underlätta olaglig migration och den anpassar hela tiden sina metoder och rutter. Samtidigt är den generella trenden att fler och fler resor görs och människor förväntar sig snabba och enkla gränspassager.

Svagheter vid vissa avsnitt av den yttre gränsen undergräver tilltron till unionens förmåga att kontrollera tillträdet till sitt territorium, och urholkar det ömsesidiga förtroendet. Medborgarna behöver också känna sig säkra på att de yttre gränskontrollerna fungerar som de ska. Ett gemensamt regelverk finns redan, men det är också nödvändigt att ytterligare utveckla en gemensam kultur bland nationella myndigheter. Kommissionen kommer för detta ändamål i maj att anta en ändrad version av Sirenehandboken och kommer i juni att aktualisera den gemensamma praktiska handboken för gränsbevakningstjänstemän. Vidare bör man överväga att skapa ett europeiskt system av gränsbevakningspersonal. Detta skulle inte nödvändigtvis innebära att man bildar en centraliserad europeisk förvaltning, utan att man skapar en gemensam kultur, av delad kapacitet och delade normer, som stötts upp av praktiskt samarbete.

⁴ KOM(2010) 673, 22.11.2010.

Det är likaledes nödvändigt att gå tillväga på ett sätt som är riskbaserat och använda sig av mer modern teknik såväl vid land- som vid sjögränserna. Det dagliga samarbetet mellan nationella myndigheter måste förbättras. Operativ information om alla incidenter vid den yttre gränsen bör spridas i realtid mellan angränsade medlemsstater. Detta är syftet med det europeiska gränsövervakningssystemet (**Eurosur**) som fortlöpande har utvecklats sedan 2008. Kommissionen kommer att lägga fram ett lagstiftningsförslag under 2011 för att göra det möjligt för medlemsstaternas myndigheter som utför gränsövervakning att sprida operativ information och att samarbeta sinsemellan och med Frontex.

Frontex fyller en central funktion i kanaliseringen av resurser till platser där gränsen är utsatt för tryck, vilket – för första gången någonsin – åskådliggjordes när grupper för snabbingripanden sändes till den grekisk-turkiska landgränsen 2010 och när den gemensamma flottoperationen Hermes ägde rum till stöd för Italien 2011. **Frontex rättsliga ram** behöver aktualiseras så att den operativt kan agera mer effektivt vid den yttre gränsen. Kommissionen föreslog de nödvändiga ändringarna i februari förra året⁵ och särskilt i ljuset av vad som nyligen har hänt brådskar det nu att rådet och Europaparlamentet godkänner detta förslag före utgången av innevarande halvår, vilket Europeiska rådet efterlyst.

2.3. Förvaltningen av Schengensamarbetet

Schengenområdet är bland det mest påtagliga, populära och framgångsrika resultat som EU har uppnått. För att skydda vad som uppnåtts och bana väg för en fortsatt utveckling måste ytterligare åtgärder planeras för att stärka de yttre gränserna, såsom beskrivs ovan. Dessutom behövs ett klart och tydligt system för **förvaltningen av Schengensamarbetet**. Unionen förlitar sig nu på ett system av kollegial granskning mellan regeringarna för att försäkra sig om att de gemensamma reglerna tillämpas. Den förestående revideringen av utvärderingsmekanismen för Schengensamarbetet bör ske gemensamt under medverkan av experter från medlemsstaterna och Frontex och under kommissionens ledning. Den föreslagna mekanismen skulle medföra större insyn och förbättra uppföljningen av de brister som upptäckts under de utvärderingar som gjorts av experterna. Kommissionen kommer också att utfärda riktlinjer för att genomförandet och tillämpningen av Schengenreglerna ska vara konsekvent.

En mekanism måste alltså skapas som gör att unionen kan handskas med situationer där antingen en medlemsstat inte uppfyller sina skyldigheter att kontrollera sitt avsnitt av den yttre gränsen, eller då en viss del av den yttre gränsen hamnar under oväntat och kraftigt tryck på grund av externa händelser. Ett gemensamt samordnat svar av unionen i dessa krissituationer skulle utan tvivel öka förtroendet mellan medlemsstaterna. Det skulle också göra medlemsstaterna mindre benägna att tillgripa unilaterala initiativ såsom att tillfälligt återinföra de inre gränskontrollerna eller att intensifiera poliskontrollerna i inre gränsregioner vilket oundvikligen fördröjer passagen av inre gränser för samtliga resenärer. En sådan **mekanism** behöver därför eventuellt införas så att ett beslut kan fattas på EU-nivå som avgör vilka medlemsstater som undantagsvis skulle återinföra den inre gränskontrollen och för hur lång tid. Mekanismen bör bara tillgripas som en sista utväg i verkliga nödlägen, fram till dess att andra (nöd-) åtgärder har vidtagits för att stabilisera situationen vid det aktuella yttre gränsavsnittet antingen på EU-nivå, i en anda av solidaritet, och/eller på nationell nivå, för bättre efterlevnad av de gemensamma reglerna. Kommissionen undersöker om det är genomförbart att införa en sådan mekanism, och kan inom kort komma att lägga fram ett förslag med den innebörden.

⁵ KOM(2010) 61, 24.2.2010.

2.4. Förhindra olaglig invandring

Olaglig invandring är till sin själva natur ett fenomen som det är vanskligt att kvantifiera. Vissa indikatorer kan dock ge vägledning. År 2009 var antalet tredjelandsmedborgare som greps inom EU för olaglig vistelse omkring 570 000 (7 % färre än 2008). Medlemsstaterna återsände omkring 250 000 personer (4,5 % fler än 2008)⁶.

En nödvändig förutsättning för en trovärdig migrations- och rörlighetspolitik är att den olagliga migrationen bemöts på ett bestämt och effektivt sätt. Att olagliga migranter utan behov av internationellt skydd sällan tvingas återvända till sina hemländer utgör en pullfaktor och undergräver allmänhetens tilltro till de nationella och unionella myndigheterna. En mer samordnad användning på EU-nivå av lämpliga verktyg och politiska åtgärder måste uppnås.

Förekomsten av en informell arbetsmarknad är också en pullfaktor för olaglig invandring och utnyttjande av tredjelandsmedborgare. Det är därför mycket viktigt att medlemsstaterna i god tid fullständigt införlivar **direktivet om sanktioner mot arbetsgivare**⁷ med sin nationella lagstiftning.

Varje år blir flera hundratusentals människor offer för människohandel till EU eller inom EU. Det nyligen antagna direktivet om **människohandel** innebär att EU fortsatt står i förgrunden i den internationella kampen mot denna form av slaveri genom att straffa dessa brottslingar hårdare och genom att ta upp frågan om förebyggande åtgärder, skydd samt hjälp och stöd till offren, med tonvikten på de mest sårbara.

EU sätter också större tyngdpunkt på den externa dimensionen av sin politik när det gäller människohandel. Utnämningen av en EU-samordnare för kampen mot människohandel kommer att hjälpa till att trappa upp ansträngningarna att motverka människohandel.

För att bidra till en sammanhängande, balanserad och effektiv **återvändandepolitik för EU** kommer kommissionen att presentera ett meddelande 2012 med en bedömning av framstegen och lägga fram förslag för hur ytterligare framsteg ska kunna åstadkommas. Detta bör bl.a. omfatta att främja frivilligt återvändande, förbättra kapacitetsuppbyggnaden i medlemsstaterna, främja ömsesidigt erkännande av återvändandebeslut och att ta itu med situationen gällande olagliga migranter som inte kan sändas hem.

Genom direktivet om återvändande⁸ har en solid och rättvis ram införts som gör att personer kan återsändas på ett effektivt sätt, med full respekt för migranternas grundläggande rättigheter och rättsstatsprincipen. Genom detta instrument säkerställs att en person antingen vistas lagligen i EU eller att ett beslut om återvändande fattas. Att direktivet genomförs i så ringa omfattning är mycket oroande och kommissionen uppmanar enträget alla medlemsstater att se till att de nationella bestämmelser som behövs antas och tillämpas utan dröjsmål.

I sin nyligen gjorda uttömmande utvärdering av EU:s **återtagandepolitik**⁹ drog kommissionen slutsatsen att EU:s återtagandeval kan användas för att sända hem olagliga migranter. Denna typ av samarbete med tredjeland bör ytterligare stärkas. Det är emellertid

⁶ Se bilaga 1 – Tabell över gripna, avvisade och återvända personer.

⁷ Rådets och Europaparlamentets direktiv nr 2009/52/EG av den 18 juni 2009.

⁸ Rådets och Europaparlamentets direktiv nr 2008/115/EG av den 16 december 2008. Fristen för att genomföra direktivet löpte ut i december 2010.

⁹ KOM(2011) 76, 23.2.2011.

också tydligt att återtagandeförhandlingar är svåra med flera länder, bl.a. med de olagliga migranternas viktigaste ursprungs- och transitländer. Artikel 13 i Cotonouavtalet mellan EU och AVS-länderna är dessutom fortfarande bristfälligt genomförd. Särskilt det faktum att EU fortfarande ofta inte erbjuder incitament till sina tredjelandsmotparter, exempelvis viseringsrelaterade åtgärder eller ekonomisk assistans för att stärka tredjeländernas kapacitet att på riktigt sätt tillämpa avtalet, försinkar EU:s förmåga att på verksamt sätt sluta och genomföra dessa avtal. Det förefaller därför inte längre vara förnuftigt att eftersträva fristående mandat för återtagandeförhandlingar. Återtagandeavtal bör vidare ses i det bredare perspektivet av EU:s övergripande förbindelser med det aktuella partnerlandet. Skärpta återtagandeskyldigheter ska därför uppmuntras i de ramavtal som sluts med tredjeland.

3. FLYTTNING OCH BOSÄTTNING INOM ETT OMRÅDE UTAN INRE GRÄNSER

3.1. Organiserad rörlighet

EU:s yttre gränser har till syfte att skydda EU-medborgarna och deras familjemedlemmar och garantera en smidig gränspassage för dem och för alla tredjelandsmedborgare som kommer till EU inom ramen för överenskomna regler. Betydelsen av det dagliga arbetet med kontroller vid gränsövergångarna måste erkännas, eftersom antalet gränsöverskridanden i Schengenområdet som helhet uppgår till 650 miljoner per år¹⁰.

De resurser som står till buds vid gränsövergångarna måste användas så effektivt som möjligt, genom att utnyttja stordriftsfördelar och undvika överlappningar. Nära samarbete mellan myndigheter (Frontex, Europol, nationella tull- och polismyndigheter) är av största vikt i detta sammanhang. Detta gäller särskilt gränsbevakningsmyndigheter som kontrollerar personer och tullmyndigheter som ansvarar för kontroll av varor. Kommissionen kommer under 2012 att lägga fram förslag till en förbättring av samordningen av kontrollerna vid de yttre gränserna och föreslå bästa metoder för medlemsstaterna.

Uppmärksamhet bör också ägnas åt att förstärka gränskontrollerna samtidigt som gränsöverskridandet snabbas upp för personer som reser regelbundet. Vissa medlemsstater håller redan på att utarbeta nationella system för registrering av in- och utresor. Ett europeiskt **system för in- och utresa** skulle se till att uppgifter om tredjelandsmedborgares gränsöverskridande blir tillgängliga för gränskontrolls- och immigrationsmyndigheterna och skulle komplettera informationssystemet för viseringar (VIS). Detta bidrar till en bättre kontroll av viseringsinnehavares vistelser och leder till färre fall av vistelse efter det att viseringen har löpt ut, vilket – i motsats till gängse uppfattning – utgör den främsta källan till olaglig invandring i EU. Dessutom skulle ett **program för registrerade resenärer** möjliggöra användning av automatiska gränskontroller för tredjelandsmedborgare, och därmed underlätta inresan till EU för personer som ofta passerar gränsen.

Dessa system skulle bana vägen för nästa generation av gränskontroller, som bygger på ny teknik och erfarenheter från de storskaliga IT-projekt som för närvarande är under utarbetande. De förutsätter avsevärda investeringar från EU och medlemsstaterna för

¹⁰ En insamling av uppgifter från alla EU:s gränsövergångar vid de yttre gränserna 31 augusti–6 september 2009 gav följande resultat: 12,6 miljoner människor överskrider gränsen regelbundet varje vecka. 73,5 % av dessa är EU-medborgare eller andra som åtnjuter fri rörlighet enligt EU-lagstiftningen (9,1 miljoner/vecka), 15,2 % är tredjelandsmedborgare som inte behöver visering (2,1 miljoner/vecka) och 11,3 % är tredjelandsmedborgare som har visering (1,4 miljoner/vecka).

utveckling av IT-system samt offentliga budgetmedel och insatser för att säkerställa ett skydd av personuppgifter av hög kvalitet. Innan de enskilda förslagen läggs fram kommer kommissionen därför under de kommande månaderna att ytterligare samråda med Europaparlamentet, rådet och berörda parter om hur man ska gå framåt i frågan.

3.2. Konsekvent politik för rörlighet och viseringar för tredjelandsmedborgare

EU:s gemensamma viseringspolitik är en av de kompletterande åtgärder som hänger samman med upprättandet av ett område utan inre gränser. Utöver detta är viseringspolitiken ett viktigt redskap för en framåtblickande politik för rörlighet. Den har en stor inverkan på tredjeländer som i sin utrikespolitik ger medborgarnas rörlighet högsta prioritet. År 2009 beviljades ca 11 miljoner viseringar av de medlemsstater som utfärdar Schengenviseringar¹¹.

Under de senaste åren har EU ingått flera avtal om förenklade viseringsförfaranden och inlett **dialoger om viseringsliberalisering**. I vissa fall, och så snart som alla relevanta förutsättningar uppfyllts, har EU beslutat att häva viseringstvånget för medborgare i vissa tredjeländer.

Erfarenheterna har på det hela taget varit positiva och visar att det är möjligt att garantera **en väl hanterad rörlighet under säkra förhållanden**. Att förhindra olaglig migration och upprätthålla den allmänna säkerheten är förenligt med målet att öka rörligheten. En tillräcklig balans mellan ökad rörlighet för resenärer med ärligt uppsåt och risken för olaglig migration och hot mot allmän ordning och säkerhet bör dock alltid upprätthållas. Denna balans bör vid behov kontrolleras med hjälp av en mekanism för uppföljning av viseringsliberaliseringen, såsom den som kommissionen införde i januari 2011 för de fem länder på västra Balkan som beviljades viseringsfrihet 2009 och 2010 (Albanien, Bosnien och Hercegovina, f.d. jugoslaviska republiken Makedonien, Montenegro och Serbien).

Om ett undantag från viseringskravet leder till omfattande olaglig migration eller missbruk, eller äventyrar säkerheten, bör EU ha tillgång till lämpliga redskap för att snabbt avhjälpa problemen. I detta syfte kommer kommissionen inom kort att föreslå en ändring av **viseringsförordningen**¹², genom att införa en skyddsklausul som på vissa villkor medger ett tillfälligt återinförande av viseringstvånget för medborgare i land utanför EU.

EU måste förbli öppet för kulturellt och ekonomiskt utbyte samt handelsutbyte, för att stärka sin roll som global aktör och främja intressena hos näringslivet, universitetssektorn och kulturaktörerna i EU. Det behövs en högre grad av samstämmighet mellan viseringspolitiken och EU:s övriga politik, bland annat på handels- och forskningsområdet.

De möjligheter som **viseringskodexen** (som tillämpas sedan april 2010) erbjuder bör utnyttjas fullt ut. Det förekommer fortfarande ovilja bland annat mot att utfärda viseringar för flera inresor med lång giltighetstid för personer som reser ofta, trots att de sökande har visat sig vara fullt pålitliga. Kommissionen kommer därför under de kommande månaderna att lägga fram sin första årliga rapport om **det lokala Schengensamarbetet**. I rapporten har kommissionen för avsikt att lägga fram konkreta förslag till nytta för medlemsstaternas konsulat och viseringssökande. Med hjälp av dessa förslag vill man bland annat harmonisera förteckningarna över de styrkande handlingar som ska lämnas av viseringssökande och att förbättra utfärdandet av viseringar för flera inresor för resenärer med ärligt uppsåt.

¹¹ Se bilaga 2, tabell 1 med sammanlagd viseringsstatistik 2009.

¹² Europaparlamentets och rådets förordning (EG) nr 539/2001.

Tillgången till konsulära tjänster är också synnerligen viktig. Senare i år kommer kommissionen att utfärda ett meddelande om regionala program för konsulärt samarbete. I meddelandet utreds hur man skulle kunna underlätta upprättandet av **gemensamma ansökningscentrum för viseringar**. På lång sikt kan samarbetet mellan medlemsstaterna utökas till att omfatta viseringar för längre vistelse.

3.3. En väl skött laglig migration

Såsom det framhålls i Europa 2020-strategin bör en rationell migrationspolitik bygga på erkännandet att migranter kan föra med sig ekonomisk dynamik och nya idéer och därmed bidra till att skapa sysselsättning. Migranter hjälper också till att fylla luckor på arbetsmarknaden genom att ta arbeten som arbetstagarna i EU inte kan eller vill ha, och bidrar samtidigt till en lösning på EU:s demografiska problem. Det bedöms att EU behöver en avsevärd nettoinvandring för att kunna bibehålla den arbetsföra befolkningens andel av den sammanlagda befolkningen på 2008 års nivå. Den demografiska utvecklingen på lång sikt talar för att man under nästa decennium i lägre grad än nu kan förlita sig på ett arbetskraftsinflöde från andra medlemsstater¹³.

Ett mottagande av migranter som har kompetens som motsvarar EU:s behov kan vara ett sätt att komma tillrätta med **bristen på arbetskraft och kompetens i vissa sektorer**. Tillväxten inom sysselsättningen kommer i framtiden att vara koncentrerad till servicebranscherna och många av dessa arbetstillfällen finns inom offentliga tjänster och hushållsnära tjänster. Det uppskattas t.ex. i kommissionens agenda för ny kompetens och arbetstillfällen¹⁴ att bristen på yrkesutbildad vårdpersonal år 2020 kommer att uppgå till ca en miljon personer, och om man beaktar andra yrken inom vård och omsorg, närmare två miljoner. Man räknar med en brist på yrkeskunniga i IKT-branschen som motsvarar mellan 384 000 och 700 000 arbetstillfällen fram till 2015¹⁵. Antalet forskare som är verksamma i EU måste också öka kraftigt, och del av dem måste komma från tredjeländer, för att EU:s ekonomi ska kunna bli tillräckligt dynamisk och innovativ för att behålla sin konkurrenskraft i den globala ekonomin.

Ytterligare arbete måste göras för att förutse brist på arbetskraft och kompetens och utreda hur man med hjälp av migration kan åtgärda dessa brister samtidigt som man undviker kompetensflykt från utvecklingsländer.

Ett EU-regelverk om migration håller på att utarbetas, men medlemsstaterna kommer fortfarande att ha ansvaret för hur många tredjelandsmedborgare de ger tillträde av sysselsättnings skull. Att människor med rätt kompetens ges en möjlighet att vara på rätt plats vid rätt tid är avgörande för framgångarna inom näringsliv, forskning och innovation i Europa. Arbetsmarknaderna skulle kunna fås att fungera bättre med hjälp av en förenkling av administrativa förfaranden och en översyn av begränsningarna av tredjelandsmigranternas möjligheter till rörlighet inom EU och mellan EU och tredjeländer. Dessutom är var tredje migrant överkvalificerad för sitt nuvarande arbete, vilket är ett slöseri med mänskligt kapital som EU inte har råd med. EU måste därför göra mer för att erkänna migranternas formella yrkeskvalifikationer, oavsett om de redan lagligen vistas här eller nyligen har anlänt.

¹³ *Labour market polarization in Europe*. Forskningsrapport 9/2011 från Europeiska centrumet för utveckling av yrkesutbildning.

¹⁴ KOM(2010) 682.

¹⁵ *Monitoring e-Skills demand and supply in Europe – current situation, scenarios & future development forecasts until 2015*, GD Ekonomi och finans.

Den sysselsättningskris som råder i många medlemsstater leder för närvarande till ett tryck på EU:s arbetsmarknader. Kommissionen håller på att upprätta flera instrument för att se över hur kompetens och efterfrågan matchas och fastställa de ekonomiska sektorerna och yrken där det för närvarande finns problem med rekrytering eller brist på kompetens. Med hjälp av denna analys kan kommissionen undersöka flaskhalsar på arbetsmarknaden och kompetenslyftor som kan överbryggas med hjälp av välinriktade migrationsstrategier. Kommissionen överväger att under 2012 lägga fram en grönbok om hur brist på arbetskraft i EU:s medlemsstater kan avhjälpas med hjälp av migration. Tiden är nu inne att nå en överenskommelse om förslaget från 2007 om ett **kombinerat tillstånd**, vilket kommer att förenkla de administrativa förfarandena för migranter och ge dem klara rättigheter som är gemensamma för alla. För att bibehålla sin konkurrenskraft måste Europa kunna locka till sig **högkvalificerade migranter**, eftersom den globala efterfrågan på sådana personer kommer att öka. Genom systemet med EU-blåkort införs en rad åtgärder som gör det lättare för dem att få anställning i EU. Kommissionen uppmanar alla medlemsstater att öka sina ansträngningar för att införliva direktivet på ett korrekt sätt. För att täppa igen de luckor i EU:s rättsliga ram som har konstaterats lade kommissionen 2010 fram förslag om **säsongsarbetare** och **företagsintern överföring av personal**. När det gäller framtida förslag till lagstiftning rörande laglig migration utvärderar kommissionen kontinuerligt den nuvarande lagstiftningsramen för att se om de befintliga instrumenten genomförs korrekt, om de kan förbättras eller om det behövs nya instrument. Under 2011 kommer rapporter att läggas fram om de direktiv som gäller tredjelandsmedborgare som länge har vistats i EU samt studerande och forskare.

Potentiella migranter behöver information om EU-lagstiftning och nationell lagstiftning, språkkrav, viseringar och arbetstillstånd. **EU:s invandringsportal**, en webbplats som upprättas i slutet av 2011, kommer att erbjuda tydlig och lättillgänglig information samlad på ett enda ställe.

I de medlemsstater som har lämnat tillförlitliga uppgifter förefaller det som om migration av familjemässiga orsaker i början av 2000-talet stod för över 50 % av den sammanlagda lagliga invandringen. Denna andel minskar undan för undan, och i dag står familjeskäl för en tredjedel av all invandring till EU. Medlemsstaterna kan inte på förhand fastställa antalet personer med familjeskäl som de tar emot, i motsats till situationen när det gäller arbetskraftsmigration. Bland annat i EU-stadgan om de grundläggande rättigheterna, många folkrättsliga instrument och EU:s direktiv om rätten till **familjeåterförening** för tredjelandsmedborgare¹⁶ erkänns kravet att respektera familjelivet. Kommissionen kommer att ta upp denna fråga med medlemsstaterna, Europaparlamentet och berörda parter och offentliggöra en grönbok i slutet av året.

3.4. Bygga ett inkluderande samhälle genom att integrera invandrare

Integrering av lagligen bosatta tredjelandsmedborgare är viktig och utgör ibland en kontroversiell fråga. Av mänskliga och kulturella orsaker är en lyckad integrering av avgörande betydelse. Den är också nödvändig för att invandringens ekonomiska och sociala fördelar ska kunna maximeras, både för enskilda personer och för samhället. Det finns ingen standardlösning som garanterar en framgångsrik integrering. Det står emellertid klart att det krävs ökade insatser på såväl EU-nivå som nationell och lokal nivå för att bättre resultat ska

¹⁶ Rådets direktiv 2003/86/EG.

kunna uppnås. Varje migrant bör känna sig hemma i Europa, respektera dess lagar och värderingar och bidra till dess framtid.

Integrationen kräver ansträngningar både av migranterna själva och det mottagande samhället. Migranterna måste ges möjlighet att delta i det nya samhället, särskilt att lära sig det mottagande landets språk, få tillgång till sysselsättning, utbildning och hälso- och sjukvård samt att ges socioekonomiska förutsättningar att försörja sig själva. De bör lära känna EU:s och dess medlemsstaters grundläggande värderingar för att förstå kulturen och traditionerna i det land de lever. I integreringen bör det råda balans mellan åtnjutandet av rättigheterna och respekten för lagarna och kulturerna i värdländerna.

Kommissionen kommer inom kort att lägga fram ett meddelande om en **europaisk agenda för integration** av tredjelandsmedborgare. Fokus i meddelandet ligger på migranternas deltagande i samhället i värdländerna, åtgärder på lokal nivå och ursprungsländernas medverkan i integrationsprocessen. Agendan utgör ett bidrag till diskussionen om hur integrationen kan tolkas och stödjas.

För närvarande utarbetas en ”verktygslåda” med olika metoder som har visat sig framgångsrika i integreringen av migranter. Avsikten är att underlätta utbytet av bästa praxis mellan nationella myndigheter, så att de kan lära sig av varandra och välja de åtgärder som sannolikt är effektivast för att uppnå deras särskilda mål för integreringen. Så kallade europeiska moduler är under planering, till stöd för politik och metoder som kan anpassas till behoven i enskilda medlemsstater, regioner och städer. Kommissionens meddelande lyfter särskilt fram ett ökat deltagande från lokala och regionala aktörers sida när det gäller att utforma integrationspolitiken, bland annat i form av ett strategiskt partnerskap med Regionkommittén och europeiska nätverk av städer och regioner.

4. INTERNATIONELLT SKYDD TILL PERSONER SOM BEHÖVER DETTA

Det gemensamma europeiska asylsystemet har till främsta syfte att minska de stora skillnaderna i utfallet av ansökningar om asyl som lämnats in i olika medlemsstater, och att garantera att en rad gemensamma processuella och materiella rättigheter gäller i hela EU samtidigt som 1951 års Genèvekonvention om flyktingar och andra relevanta internationella skyldigheter iakttas.

År 2010 fanns det ca 257 800 registrerade asylsökande i EU, eller 515 asylsökande per en miljon invånare. Tio medlemsstater tog emot mer än 90 % av ansökningarna¹⁷.

Det är nu dags att komplettera det gemensamma europeiska asylsystemet genom att nå en överenskommelse om en balanserad lösning före 2012, dvs. den tidsfrist som slogs fast av Europeiska rådet i december 2009. Kommissionen kommer därför inom kort att lägga fram ändrade förslag till direktiv om mottagningsvillkor för asylsökande respektive handläggning av asylärenden. En balanserad överenskommelse måste nås om en ändring av Dublinförordningen, bland annat om införande av en nödmekanism som sista utväg vid ett exceptionellt tryck på en medlemsstat, och det ändrade Eurodacsystemet.

¹⁷ Frankrike tog emot flest ansökningar, och därefter Tyskland, Sverige, Belgien, Förenade kungariket, Nederländerna, Österrike, Grekland, Italien och Polen. Se bilaga 2, tabell 5.

Tillsammans med direktivet om villkor för flyktingstatus och utvidgningen av räckvidden för direktivet om ställning som varaktigt bosatt till att omfatta personer som beviljats internationellt skydd bör det gemensamma asylsystemet sörja för a) rättvis behandling och tillräckliga garantier för asylsökande och personer som beviljats internationellt skydd, b) förfarandemekanismer som hjälper nationella myndigheter att korrekt, snabbt och på ett mer enhetligt sätt en tidigare bedöma asylansökningar och hantera missbruk, c) en tillräcklig nivå av tillnärmning av rättigheter för personer som har beviljats internationellt skydd, vilket bidrar till kostnadsbesparingar inom förvaltningen och begränsning av sekundär flyttning och ansökningar om asyl i flera länder (*asylum shopping*) och förbättrade utsikter för integration, d) en ökad effektivitet hos Dublinsystemet, samtidigt som man tar hänsyn till eventuella situationer med exceptionellt tryck i enskilda medlemsstater och e) en Eurodac-databas till stöd för en effektiv tillämpning av Dublinförordningen och som dessutom tillgodoser de brottsbekämpande myndigheternas övriga behov, dock under stränga villkor.

EU-lagstiftningen och ett korrekt genomförande av den måste åtföljas av ett starkt **praktiskt samarbete**. Det europeiska stödkontoret för asylfrågor kommer att bli fullt fungerande i juni i år och dess verksamhet kommer leda till ökat förtroende och samarbete mellan europeiska partner.

Det är också viktigt med solidaritet och samarbete med tredjeländer när det gäller att hantera flöden av asylsökande och flyktingar. I synnerhet måste verksamheten inom ramen för **de regionala skyddsprogrammen** fortsätta. De går ut på ett brett partnerskap med ursprungsländer och ursprungsregioner, i nära samarbete med FN:s flyktingkommissariat, med en kombination av dialog och stöd till kapacitetsuppbyggande åtgärder, tillgång till hållbara lösningar, förbättringar av den nationella asyllagstiftningen, mottagande av asylsökande och flyktingar, återsändande och vidarebosättning.

Under 2010 vidarebosattes ca 5 000 flyktingar i EU. Detta kan jämföras med de ca 75 000 flyktingar som vidarebosattes i Förenta staterna samma år. Det antal flyktingar som EU:s medlemsstater för närvarande tar emot för vidarebosättning är i själva verket mindre än Kanada tar emot. **Vidarebosättning** måste bli en integrerad del av EU:s asylpolitik. Den erbjuder en livlina för verkliga flyktingar som i annat fall skulle kunna bli tvungna att göra en farlig resa till en permanent tillflyktsort. Vidarebosättning är också en viktig signal om delat ansvar med de första asylländerna, som i de flesta fall är utvecklingsländer. Den bidrar till att upprätthålla ett ”skyddsutrymme” i de mottagande länderna och bidrar till dialogen och samarbetet om övriga frågor som rör migration och gränsförvaltning. Europaparlamentet och rådet bör utan dröjsmål anta kommissionens förslag till ett gemensamt EU-program för vidarebosättning¹⁸.

5. MIGRATIONSFRÅGOR I DE YTTRE FÖRBINDELSERNA EFTER KRISEN

5.1. Den övergripande strategin för migration

EU måste stärka den externa dimensionen av sin migrationspolitik. Det finns ett behov av partnerskap med tredjeländer inom vilka man kan ta sig an frågor om migration och rörlighet på ett sådant sätt att samarbetet ger ömsesidigt utbyte. För att kunna utveckla en sådan politik måste migrationsfrågorna integreras i EU:s allmänna politik för yttre förbindelser, så att EU:s

¹⁸ KOM(2009) 447, 2.9.2009.

intressen och behov främjas. Särskild hänsyn bör tas till förhållandet mellan migration och klimatförändringen. Konsekvens mellan den inre och den yttre politiken är avgörande för att kunna åstadkomma goda resultat. Lika viktigt är att EU:s och medlemsstaternas åtgärder är samstämmiga och kompletterar varandra.

Kommissionen kommer senare i år att lägga fram ett meddelande om den **övergripande strategin för migration**. Efter de fem första åren med denna strategi är det nu dags att träda in i en ny fas och utreda hur denna strategi kan göras mer effektiv och konsekvent, med tydligare fastslagna mål. Denna politiska ram måste i högre grad återspegla EU:s strategiska mål, både när det gäller den externa och den interna politiken, och omsätta dem i konkreta förslag för utvecklingen av våra viktigaste partnerskap (särskilt partnerskapet EU–Afrika, det östliga partnerskapet, Europa–Medelhavspartnerskapet och utvidgningsländerna).

Det bör råda en bättre tematisk balans mellan de tre huvudsakliga områdena för politiska insatser: a) organisering av laglig migration, b) intensifiering av kampen mot olaglig migration och c) maximering av det ömsesidiga utbytet av migration för utveckling.

Den externa dimensionen skulle kunna spela en mer betydande roll när det gäller att få med tredjeländer i arbetet. Dessa bör ses som partner när det gäller att tillgodose behovet av arbetskraft i EU, samtidigt som behoven i främsta rummet bör täckas med hjälp av EU-medborgare. För att få en bättre överensstämmelse mellan tillgången till och behovet av arbetskraft och underlätta för EU:s näringsliv att anställa personer med rätt kompetens skulle betydande insatser kunna göras i tredjeländer bland annat när det gäller erkännande av utländska betyg och yrkes- och språkundervisning före avfärden.

Arbetet med migration och utveckling måste fördjupas och finjusteras. EU bör öka sina ansträngningar för att ta itu med bakgrundsfaktorerna till migration, och särskilt rikta in sig på sysselsättningsfrågor, förvaltning och den demografiska utvecklingen. Nya initiativ måste tas för att uppmuntra den positiva inverkan på utveckling som migranternas penningöverföringar leder till.

Migrationens och utvecklingspolitikens mänskliga dimension kommer också att stärkas genom införandet av en **strategi där migranten sätts i centrum**. I detta sammanhang måste diasporans roll ägnas större uppmärksamhet. Det bör övervägas att utarbeta initiativ som möjliggör att utvandrare kan bidra till utvecklingen i sina ursprungsländer, bland annat genom att främja att högutbildade migranter tillfälligt återvänder. Möjligheterna till cirkulär migration bör utvecklas ytterligare med avstamp i de första positiva erfarenheterna.

Hittills har huvudfokus för den övergripande strategin legat på Afrika samt Öst- och Sydösteuropa. En förstärkning av den externa dimensionen av EU:s migrationspolitik bör innebära en översyn av de geografiska prioriteringarna, på grundval av EU:s och tredjeländernas intressen och gemensamma utmaningar, särskilt i ljuset av den senaste utvecklingen i Mellanöstern och Nordafrika.

5.2. Efter krisen: EU och södra Medelhavsområdet i partnerskap

Vid sina möten den 11 och 25 mars bekräftade Europeiska rådet sitt åtagande att utveckla ett nytt partnerskap med länderna i det södra grannskapet. I en nyligen antagen resolution¹⁹ poängterade även Europaparlamentet behovet av ett balanserat och övergripande sätt att

¹⁹ Europaparlamentets resolution av den 5 april 2011 om migrationsströmmar till följd av instabilitet: omfattning och roll för EU:s utrikespolitik (2010/2269(INI)).

närma sig dessa frågor. På grundval av dessa bidrag kommer kommissionen under de närmaste veckorna att lägga fram ett ändrat dokument om den europeiska grannskapspolitiken och ett paket med förslag som rör EU:s strategi för migration, rörlighet och säkerhet med avseende på länderna i det södra Medelhavsområdet.

I detta sammanhang kommer åtgärder att vidtas tillsammans med länderna i det södra Medelhavsområdet för att förbättra erkännandet av migranternas kompetens och utbildning.

Direkta personkontakter mellan länderna på båda sidor om Medelhavet bör stödja den spirande demokratiseringen i Nordafrika. Den ökade rörligheten kommer att bidra till ömsesidig förståelse och utvecklade handelsförbindelser. EU måste erbjuda sina partner i grannskapet en dynamisk politik för rörlighet, som inbegriper viseringar och som är stadigt förankrad i EU:s utrikespolitik. En liberalisering av tillhandahållandet av tjänster, ett ökat studerande- och forskarutbyte samt ökade kontakter för att sammanföra det civila samhället, affärsmän, journalister och människorättsorganisationer utgör verktyg för att uppnå målen för den europeiska grannskapspolitiken. Detta förutsätter att det finns lämpliga kanaler för laglig migration och förenklade viseringsförfaranden.

Som ett första steg har EU föreslagit för länderna i södra Medelhavsområdet att en strukturerad dialog om migration, rörlighet och säkerhet ska inledas, i syfte att upprätta partnerskap för rörlighet som avser dessa områden, med utgångspunkt i respektive lands särskilda meriter.

De partnerskap för rörlighet som dialogen ska utmynna i bör vara kopplade till lämpliga villkor och hjälpa partnerländerna att stärka kapacitetsuppbyggnaden på de områden som är relevanta för hanteringen av migrationsströmmar. Partnerskapen för rörlighet bör bland annat inbegripa sätt att underlätta och förbättra organisationen av laglig migration, effektiva och humana åtgärder för att bekämpa olaglig migration, och konkreta åtgärder för att öka migrationens positiva effekter för utveckling. Genomförandet kommer att ske på villkor att de berörda tredjeländerna gör verkliga åtaganden för att återta olagliga migranter som inte har rätt att vistas på medlemsstaternas territorier och vidta effektiva åtgärder för att förebygga olaglig migration, upprätta en integrerad gränsförvaltning, sörja för dokumentssäkerhet, bekämpa organiserad brottslighet, däribland människohandel och smuggling av migranter.

Partnerländer som är redo att samarbeta med EU om asyl, migration och gränsförvaltning samt se till att rättsstatsprincipen upprätthålls i praktiken kommer att stödjas i sitt arbete för att stärka kapaciteten på dessa områden. Samarbetet kommer också att bidra till att fastställa villkor för stabilitet, respekt för mänskliga rättigheter, demokrati och god samhällsstyrning. Samarbetet kommer också att möjliggöra att EU, vid sidan av viseringspolitiska åtgärder, tar nya initiativ för att underlätta rörligheten för tredjelandsmedborgare som en del av en allmän översyn av EU:s förbindelser med dessa länder.

BILAGA 1

Kommissionsinitiativ med koppling till meddelandet		
Referensnr:	Fullständig titel	
KAPITEL 2 Passage av de yttre gränserna och rörlighet		
2011/HOME/040	Kommissionens beslut om lokalt Schengensamarbete	Juni 2011
2011/HOME/182	Rekommendation om ändring av kommissionens rekommendation om införande av en gemensam praktisk handbok för gränsbevakningstjänstemän	Juni 2011
2011/HOME/045	Kommissionens beslut om ändring av handboken för viseringskodexen	Juni 2011
2011/HOME/050	Kommissionens beslut om ändring av Sirenehandboken	Maj 2011
2011/HOME/041	Kommissionens förslag om ändring av Europaparlamentets och rådets förordning nr 539/2001 om viseringar	24 maj 2011
2011/HOME/044	Meddelande om program för regionalt konsulärt samarbete and inrättandet av gemensamma ansökningscentra	November 2011
2011/HOME/088	Lagstiftningsförslag som avgränsar mål, tillämpningsområde och den tekniska och operativa ramen för det europeiska gränsövervakningssystemet (Eurosur)	December 2011
2011/HOME/..	Meddelande om smarta gränser (Systemet för in- och utresa och programmet för registrerade resenärer)	September 2011
2011/HOME/016	Meddelande om att stärka solidariteten inom EU	November 2011
KAPITEL 3 Flyttning och bosättning inom ett område utan inre gränser		
	Schengen: en mekanism för ett samordnat och tillfälligt återinförande av kontroller, som ska läggas till kommissionens förslag om utvärdering av Schengensamarbetet	Juni/juli 2011
2011/HOME/037	Migration och asyl i EU 2010 (Andra årliga rapporten om paktens för invandring och asyl), åtföljd av ett arbetsdokument från kommissionens avdelningar	24 maj 2011
2011/HOME/017	Meddelande om en europeisk agenda för integration, åtföljt	24 maj 2011

	av arbetsdokument från kommissionens avdelningar	
2010/HOME/085	Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktiv 2003/109/EG om varaktigt bosatta tredjelandsmedborgares ställning	September 2011
2010/HOME/086	Rapport från kommissionen till Europaparlamentet och rådet om tillämpningen av direktiv 2004/114/EG om villkoren för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse för studier, elevutbyte, oavlönad yrkesutbildning eller volontärarbete	September 2011
2011/HOME/039	Rapport om direktiv 2005/71/EG om ett särskilt förfarande för tredjelandsmedborgares inresa och vistelse i forskningssyfte	December 2011
2009/HOME/057	Grönbok om direktiv 2003/86/EG om rätt till familjeåterförening	November 2011
	Meddelande om EU:s återvändandepolitik	2012
	Grönbok om åtgärder för att komma till rätta med arbetskraftsbristerna i EU:s medlemsstater genom migration	2012
KAPITEL 4 Internationellt skydd till personer som behöver detta		
2011/HOME/186	Ändrat förslag till direktiv om asylförfarande	1 juni 2011
2011/HOME/187	Ändrat förslag till direktiv om mottagningsvillkor	1 juni 2011
	Förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om kriterier och mekanismer för att avgöra vilken medlemsstat som har ansvaret för att pröva en ansökan om internationellt skydd som en tredjelandsmedborgare eller en statslös person har gett in i någon medlemsstat	Redan framlagt
	Ändrat förslag till Europaparlamentets och rådets förordning om inrättande av Eurodac	Redan framlagt
	Förslag till Europaparlamentets och rådets direktiv om miniminormer för när tredjelandsmedborgare eller statslösa personer ska anses berättigade till internationellt skydd samt om dessa personers rättsliga ställning och om innehållet i det beviljade skyddet	Redan framlagt
	Kommissionens förslag om ett gemensamt vidare-	Redan

	bosättningsprogram för EU	framlagt
KAPITEL 5 Den övergripande strategin för migration		
	Meddelande "En dialog om migration, rörlighet och säkerhet med södra Medelhavsområdet"	24 maj 2011
2010/HOME+/01 1	Kommissionens förslag till beslut av rådet om undertecknande och ingående av avtal mellan Europeiska gemenskapen och Republiken Kap Verde om rörlighet och återtagande	November 2011
2011/HOME/001	Meddelande om utvärdering och framtida utveckling av den övergripande strategin för migration	November 2011
2011/HOME/022	Arbetsdokument från kommissionen om migration och utveckling	November 2011
2011/HOME/023	Arbetsdokument från kommissionen om klimatförändringen	November 2011
2001/HOME/019	Handlingsplan om samarbete med länderna i det östliga partnerskapet	September 2011
	Kommissionens förslag till beslut av rådet om undertecknande och ingående av mellan Europeiska gemenskapen och Armenien om förenklade viseringsförfaranden och återtagande	Juli 2011
	Kommissionens förslag till beslut av rådet om undertecknade och ingående av avtal mellan Europeiska gemenskapen och Azerbajdzjan om förenklade viseringsförfaranden och återtagande	Juli 2011

BILAGA 2

Tabell 1 : Sammanlagd viseringsstatistik 2009

Schengenstater	Schengenviseringar (viseringar för flygplatstransitering, transitviseringar, viseringar för kortare vistelse)		Antal utfärdade nationella viseringar för längre vistelse
	Antal utfärdade viseringar	Procentandel fall då visum ej utfärdats	
AT	285.196	5,23%	27.169
BE	165.474	17,38%	24.588
CH	351.578	8,70%	37.975
CZ	440.360	3,74%	17.109
DE	1.491.784	9,06%	139.640
DK	77.142	5,40%	1.037
EE	93.464	2,49%	399
EL	598.883	4,68%	40.686
ES	748.466	9,97%	135.568
FI	783.340	1,58%	-
FR	1.415.886	12,35%	167.108
HU	272.972	4,14%	8.530
IS	779	4,18%	88
IT	1.053.354	5,02%	155.286
LT	236.299	1,77%	2.824
LU	5.364	2,38%	27
LV	118.436	3,48%	1.450
MT	28.915	9,31%	4.168
NL	313.534	7,37%	9.032
NO	105.430	0,75%	16.502
PL	579.424	3,29%	210.292
PT	107.224	6,87%	15.800
SE	172.595	7,62%	527
SI	97.690	4,19%	391
SK	62.287	3,78%	1.982

EU-medlemsstater som ännu inte helt tillämpar Schengenregelverket	Viseringar för flygplatstransitering, transitviseringar,		Nationella viseringar för längre vistelse
	Antal utfärdade viseringar	Procentandel fall då visum ej utfärdats	
BG	595.914	1,05%	8.575
CY	113.205	2,63%	-
RO	175.956	3,24%	12.831

Sammanlagda antal	Viseringar för flygplatstransitering, transitviseringar,		Nationella viseringar för längre vistelse
	Antal utfärdade viseringar	Procentandel fall då visum ej utfärdats	
Delsumma Schengenstaterna	9.605.876	7,11%	1.018.178
Delsumma övriga	885.075	1,70%	21.406
Totalt	10.490.951	6,68%	1.039.584

Källa: Generalsekretariatet vid Europeiska unionens råd

Indikatorer på olaglig invandring - Gripna, avvisade och återvända personer

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

Tabell 2: Tabell över gripna, avvisade och återvända personer.

Källa: Eurostat

Tabell 3 : Befolkning i medlemsstaterna som inte är EU-medborgare, 2010

Befolkning i medlemsstaterna som inte är EU-medborgare, 2010		
	Medborgare från länder utanför EU (i tusental)	%
EU27	20 126,1	4,0
Belgien	:	:
Bulgarien	20,3	0,3
Tjeckien	287,4	2,7
Danmark	214,3	3,9
Tyskland	4 584,7	5,6
Estland	201,7	15,1
Irland	67,9	1,5
Grekland	791,7	7,0
Spanien	3 335,7	7,3
Frankrike	2 451,4	3,8
Italien	2 993,7	5,0
Cypern	43,8	5,5
Lettland	382,4	17,0
Litauen	34,6	1,0
Luxemburg	29,5	5,9
Ungern	81,1	0,8
Malta	11,3	2,7
Nederländerna	341,3	2,1
Österrike	548,0	6,5
Polen	30,7	0,1
Portugal	363,1	3,4
Rumänien	25,3	0,1
Slovenien	77,6	3,8
Slovakien	24,2	0,4
Finland	98,5	1,8
Sverige	324,7	3,5
Förenade kungariket	2 445,1	3,9

Källa: Eurostat

Migrationsströmmar - Antal utfärdade uppehållstillstånd

migr_resfirst-First permits by reason and citizenship - Annual data

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

Tabell 4: Antal utfärdade uppehållstillstånd 2008 och 2009

Källa: Eurostat

Tabell 5: Asylbeslut i första instans per utslag och medlemsstat 2010

	Beslut - totalt	Positiva beslut - totalt	Flykting-status	Subsidiärt skydd	Humanitärt skydd	Avslag
Europeiska unionen	223370	55100	27050	20400	7650	168270
Belgien	16665	3510	2700	805	:	13160
Bulgarien	515	140	20	120	:	375
Tjeckien	510	175	75	75	20	335
Danmark	3300	1345	660	520	170	1950
Tyskland	45400	10450	7755	545	2145	34955
Estland	40	15	10	5	:	25
Irland	1600	25	25	5	:	1575
Grekland	3455	105	60	20	30	3350
Spanien	2785	610	245	350	15	2175
Frankrike	37620	5115	4095	1020	:	32505
Italien	11325	4305	1615	1465	1225	7015
Cypern	2440	425	30	370	25	2015
Lettland	50	25	5	20	:	25
Litauen	190	15	0	15	:	175
Luxemburg	475	70	55	15	:	410
Ungern	1040	260	75	115	70	785
Malta	350	220	45	165	15	125
Nedländerna	17145	7565	810	4010	2745	9575
Österrike	13780	3450	2060	1390	:	10330
Polen	4420	510	80	195	230	3910
Portugal	130	55	5	50	:	75
Rumänien	425	70	40	30	0	355
Slovenien	115	25	20	0	:	95
Slovakien	295	90	5	55	30	205
Finland	4880	1595	165	1240	190	3285
Sverige	27700	8495	1935	5955	605	19205
Förenade kungariket	26720	6440	4445	1850	140	20280

Källa: Eurostat