

Folketingets Europaudvalg
Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik
Christiansborg, den 12. maj 2003
EU-konsulent

Til
udvalgenes medlemmer og stedfortrædere

Status for EU's asyl- og immigrationspolitik

EU's asyl- og immigrationspolitik undergår en hastig udvikling i disse år. Fra udelukkende at være et område, der blev reguleret på mellemstatslig basis og uden for EU, er området i dag en del af det overstatslige samarbejde under søjle I og kan dermed – med visse forbehold - betragtes som et politikområde på samme vis som for eksempel EU's konkurrenceret eller miljøret.

På grund af Danmarks forbehold på det retlige område står Danmark uden for det overstatslige samarbejde på asyl og immigrationsområdet¹.

Asylpolitikken handler først og fremmest om reglerne for opnåelse af asyl/flygtningestatus, hvorimod *immigrationspolitikken* handler om reglerne for indvandring på anden vis end ved opnåelse af flygtningestatus, såsom ved familiesammenføring, arbejds- og studieophold, ulovlig indvandring m.m. *Asylpolitikken* vedrører således mulighederne for at opnå beskyttelse i EU, såfremt man af den ene eller anden grund er forfulgt i sit hjemland, mens *immigrationspolitikken* mere generelt handler om politiske tiltag for at regulere tilstrømningen af tredjelandsstatsborgere til EU.

¹ For god ordens skyld bemærkes, at det retlige forbehold ikke finder fuld anvendelse på to delområder :

- Schengen-aftalen: på trods af, at Schengen-reglerne blev flyttet fra det mellemstatslige til det overstatslige niveau, deltager Danmark fortsat i samarbejdet. Når yderligere regler vedtages i Schengen-rammen, omfattes de af forbeholdet, men Danmark har ret til at "opt-in". Beslutningen herom skal dog træffes senest seks måneder efter foranstaltningens vedtagelse.
- EU's visumpolitik omfattes ikke af forbeholdet. På dette område deltager Danmark fuldt ud i foranstaltningerne (fælles liste over de tredjelande, hvis statsborgere skal have visum, regler om ensartet udformning af visa, osv.).

1. Udviklingen i traktatgrundlaget

Udviklingen i EU's asyl- og immigrationspolitik har været på vej i et par årtier og startede i princippet i 1986; før 1986 havde det daværende EF ingen kompetence overhovedet på området - i det omfang, der var behov for international regulering, blev dette foretaget på mellemstatsligt plan ved hjælp af konventioner, traktater og lign.

I 1986 besluttede EF's medlemsstater at samarbejde i EF-regi om tredjelandes statsborgeres adgang til EF og herunder fastsætte fælles regler for deres rejse og ophold i EF. Herefter kom Maastricht-traktaten i 1993, hvorved EU-landenes samarbejde på asyl, indvandrings- og grænsekontrolområdet blev traktatfæstet og indgik i det mellemstatslige samarbejde under Søjle III.

Dette samarbejde viste sig imidlertid ikke helt at leve op til de ambitioner, man havde på området. På baggrund af et stigende pres på EU's grænser og i perspektivet af den kommende udvidelse af EU, var der derfor enighed om at effektivisere samarbejdet ved at flytte det over i det fællesskabsretlige samarbejde under Søjle I, og derved på sigt åbne op for blandt andet kvalificerede flertalsafgørelser.

Denne overflytning skete med Amsterdamtraktaten, der trådte i kraft 1. maj 1999. Man har dog valgt at bevare kravet om enstemmighed i en overgangsperiode på 5 år, ligesom der er delt initiativret mellem medlemsstaterne og Kommissionen. Efter udløbet af den 5-årige overgangsperiode (1. maj 2004) bliver Kommissionens initiativret eksklusiv, ligesom Rådet ved enstemmighed kan vedtage at lade dele af eller hele området overgå til kvalificeret flertal. Det må derfor forventes, at udviklingen på området vil gå hurtigere i fremtiden.

2. Det Europæiske Råds møde i Tammerfors

Med det fornødne hjemmelsgrundlag på plads i traktaten har EU's medlemslande på en række møder i Det Europæiske Råd kunnet fastlægge de overordnede mål og retningslinier for EU's asyl- og immigrationspolitik.

Det vigtigste topmøde i den forbindelse var Det Europæiske Råds møde i den finske by Tammerfors i oktober 1999, der udelukkende blev afholdt for at sætte gang i udviklingen på RIA-området.

På dette møde blev en række mål og tidsfrister fastsat. For at sikre at disse frister og mål blev nået, samt for at sikre beslutningstagernes og andres overblik over udviklingen på området, besluttede man, at Kommissionen skulle udarbejde og halvårligt opdatere et såkaldt "scoreboard". Dette scoreboard, hvoraf det seneste gælder for anden halvdel af 2002 og er på små 89 sider, kan findes på Kommissionen hjemmeside².

På efterfølgende møder i DER i Laeken i december 2001 og i Sevilla i juni 2002, har man på grundlag af blandt andet scoreboardet vurderet, hvilke fremskridt, der er gjort, og hvilke initiativer, der udestår. *Generelt er udviklingen på området gået langsommere end forventet, og man har derfor på begge topmøder tilkendegivet, at man holder fast i retningslinierne og tidsfristerne fra Tammerfors*; herudover har man så i nødvendigt omfang taget supplerende initiativer for at fremskynde lovgivningsarbejdet.

3. Konkrete tiltag på asyl- og immigrationsområdet

Hvilke *konkrete initiativer* er der så i praksis kommet ud af EU-samarbejdet på asyl- og immigrationsområdet? I den seneste udgave af Kommissionens scoreboard (2. halvdel 2002) giver Kommissionen udtryk for, at man stadig er bagefter den tidsplan, der er indbygget i Amsterdamtraktaten og som er udbygget og konkretiseret i Tampere på asyl- og immigrationsområdet.

Med henblik på at opnå et overblik over området kan det i den forbindelse være hensigtsmæssigt, at foretage en opdeling af området i to, nemlig dels i en *asyl*del, dels i en *immigrations*del. De to delområder hænger naturligvis i stort omfang indbyrdes sammen. De øvrige RIA-områder, såsom det strafferetlige samarbejde, herunder bekæmpelse af menneskesmugleri, den fælles visumpolitik, Schengen-samarbejdet og kontrollen med de ydre grænser, kan naturligvis heller ikke helt udskilles fra asyl- og immigrationspolitikken.

En summarisk oversigt over de væsentligste retsakter og forslag til kommende retsakter på asyl- og immigrationsområdet fremgår af *bilag 1*.

Til illustration beskrives et par af de væsentligste retsakter kort i det føl-

² http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm

gende. Som nævnt ovenfor gælder det danske forbehold på det retlige område for stort set hele asyl- og immigrationsområdet.

3.1. Asylområdet

På asylområdet er en af de væsentligste retsakter *Dublin II-forordningen*, der trådte i kraft den 17. marts 2003. Forordningen overfører principperne i Dublinkonventionen til fællesskabsret; der er tale om regler, der fastsætter, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.

En anden væsentlig retsakt er *direktivforslaget om fælles minimumsstandards for asyl*³. Direktivforslaget er endnu ikke vedtaget og er senest blevet drøftet på et Rådsmøde den 8. maj 2003. Direktivforslaget angiver, hvilke kriterier en person skal opfylde for at blive anerkendt som flygtning eller som en person, der af anden grund har behov for international beskyttelse. Herudover angiver direktivet hvilke rettigheder, der skal følge med beskyttelsen, herunder adgang til opholdstilladelse, adgang til arbejdsmarkedet, adgang til undervisning med mere.

Der foreligger også et *direktivforslag om fælles minimumsstandards for asylproceduren*⁴.

Det kan yderligere nævnes, at der er etableret et netværk af medlemslandenes sagsbehandlere i asylspørgsmål - *EURASIL* - samt at man i næste fase af samarbejdet vil arbejde mod etableringen af *én asylprocedure for hele EU*.

3.2. Immigrationsområdet

På immigrationsområdet kan nævnes *direktivforslaget vedrørende tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlændinge*⁵. Direktivet indeholder regler om betingelserne for at opnå status som "fastboende udlænding", de rettigheder der følger med denne status, fortsættelsen af denne status samt regler omkring beskyttelse mod udvisning.

³ Forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandards for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund har behov for international beskyttelse (KOM (2001) 510 endelig).

⁴ Forslag til Rådets direktiv om minimumsstandards for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus – KOM (2002) 0326 endelig udg.

⁵ Rådets direktiv om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlændinge (KOM (2001) 127 endelig)

Direktivforslaget indeholder også regler for tredjelandstatsborgeres ret til at opholde sig i en anden medlemsstat.

Status som fastboende udlænding opnås efter direktivforslaget efter 5 års ophold og på betingelse af, at den pågældende kan forsørge sig selv og sin familie og har fornøden sygesikring. Er disse betingelser opfyldt får den pågældende en række rettigheder svarende til en almindelig statsborger, herunder rettigheder til adgang til arbejdsmarkedet, undervisning, social sikring og social bistand, samt på visse nærmere betingelser ikke mindst ret til at opholde sig i andre EU-lande. Det kan i den forbindelse nævnes, at man efter dansk ret som udgangspunkt først opnår permanent opholdstilladelse efter 7 års ophold i Danmark.

Direktivforslaget er endnu ikke vedtaget og er senest blevet drøftet på et Rådsmøde den 8. maj 2003.

Et andet væsentligt direktiv på området, er *direktivforslaget om ret til familiesammenføring*⁶. Som titlen indikerer er der her tale om fælles EU-regler for familiesammenføring; målet er at retten til familiesammenføring kan udøves efter fælles kriterier i alle medlemsstater.

Direktivet indeholder mulighed for at medlemslandene kan stille krav om, at den person, der ønsker at få medlemmer af sin familie bragt til landet - "referencepersonen" - skal kunne råde over en passende bolig, en sygeforsikring og stabil indtægt m.m. Direktivforslaget indeholder endvidere en regel om at medlemsstaterne kan fastsætte en minimumsalder, der dog ikke må være højere end 21 år, for referencepersonen og dennes ægtefælle, for at familiesammenføring kan finde sted. I Danmark er den tilsvarende aldersgrænse på 24 år.

Der blev opnået politisk enighed om direktivforslaget på et Rådsmøde den 27.-28. februar 2003, og direktivforslaget forventes derfor endeligt vedtaget i den nærmeste fremtid.

4. Det danske forbehold på RIA-området

På grund af det danske forbehold på det retlige område, står Danmark uden for EU-samarbejdet på asyl- og immigrationsområdet; Danmark

⁶ KOM 2002 (255) endelig

kan dog forsøge at tilslutte sig de retsakter, som samarbejdet munder ud i ved indgåelse af parallelaftaler.

Der er til dato endnu ikke indgået sådanne parallelaftaler, men Kommissionen besluttede den 30. april 2002 at imødekomme Danmarks ønsker på 4 ud af 6 områder. På asyl- og immigrationsområdet har Kommissionen således givet tilsagn om at der vil kunne indgås parallelaftaler for så vidt angår *Dublin II-forordningen* og *Eurodac-forordningen*⁷.

Generelt synes Kommissionen at være modvillig med hensyn til indgåelse af parallelaftaler, idet Kommissionen formentlig ikke ønsker at praksis med, at et medlemsland selv vælger, hvilke retsakter man deltager i og hvilke man ikke ønsker at deltage, i skal vinde genklang i andre medlemslande. Kommissionen foretager formentlig derfor en ganske kontant vurdering af, om det er i "fællesskabets interesse" at indgå disse parallelaftaler eller ej.

Med venlig hilsen

Christian Dubois

⁷ For så vidt angår de 4 resterende anmodninger, der alle vedrører det civilretlige samarbejde, gælder, at Danmark har fået tilsagn om parallelaftaler vedrørende Bruxelles I-forordningen og Forkyndelsesforordningen. Der er således ikke givet tilsagn om, at Danmark kan få parallelaftaler for så vidt angår konkursforordningen og Bruxelles II-forordningen.

Bilag 1

Summarisk oversigt baseret på en søgning på dels gældende ret
dels forberedende retsakter i CELEX-databasen

Asylområdet

Gældende EU-ret

Rådets forordning (EF) nr. 343/2003 af 18. februar 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, **hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning**, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne – **"DUBLIN II-forordningen"**

Rådets direktiv 2003/9/EF af 27. januar 2003 om fastlæggelse af **minimumsstandards for modtagelse af asylansøgere** i medlemsstaterne

Rådets forordning (EF) nr. 407/2002 af 28. februar 2002 om visse gennemførelsesbestemmelser til forordning (EF) nr. 2725/2000 om oprettelse af **"Eurodac"** til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen

Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om **minimumsstandards for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer** og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf

Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 af 11. december 2000 om oprettelse af **"Eurodac"** til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen

2000/596/EF: Rådets beslutning af 28. september 2000 om oprettelse af en **europæisk flygtningefond**

EU-retsakter under forberedelse

Forslag til Rådets direktiv om **minimumsstandards for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus**
KOM/2002/0326 endelig udg.

Forslag til Rådets direktiv om **fastsættelse af minimumsstandards for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere og statsløse som flygtninge**, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse

KOM/2001/0510 endelig udg.

Immigrationsområdet

Gældende EU-ret

2002/946/RIA: Rådets rammeafgørelse af 28. november 2002 om **styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold**

Rådets direktiv 2002/90/EF af 28. november 2002 om **definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold**

Rådets forordning (EF) nr. 1030/2002 af 13. juni 2002 om **ensartet udformning af opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere**

Rådets direktiv 2001/40/EF af 28. maj 2001 om **gensidig anerkendelse af afgørelser om udsendelse af tredjelandstatsborgere**

EU-retsakter under forberedelse

Forslag til Rådets direktiv om **ret til familiesammenføring**
KOM/2002/0225 endelig udg.

Forslag til Rådets direktiv om **tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding**
KOM/2001/0127 endelig udg.

Forslag til Rådets direktiv om **betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, faglig uddannelse eller volontørtjeneste**
KOM/2002/0548 endelig udg.

Forslag til Rådets direktiv om **betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed**
KOM/2001/0386 endelig udg.