

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806

Bilag
1

Journalnummer
400.C.2-0

Kontor
EUK

10. august 2004



Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Integrationsministeriets grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelse om evaluering af Tampere-programmet, for så vidt angår Integrationsministeriets område.

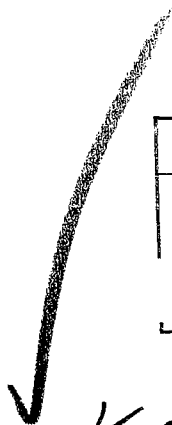
P. H. Orskov



Udenrigsministeriet
Asiatisk Plads 2
1448 København K

- 1 Bil.
- 9 AUG. 2004
600 A 1

EUK



Kopi 400410

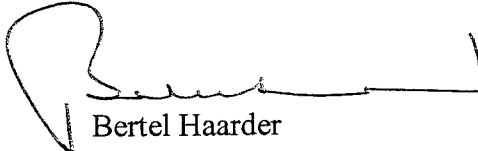
Dato: 06 AUG. 2004
Kontor: Internationalt kontor
J. nr.: 2004/4050-542
Sagsbeh.: SAB
Fil-navn: grundnotat

INM 0199

Vedlagt fremsendes grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelse om evaluering af Tampere-programmet og en orientering mod fremtiden - for så vidt angår Integrationsministeriets område - (KOM (2004) 401 endelig) med henblik på videresendelse til Folketingets Europaudvalg.

Grundnotatet er ligeledes sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Med venlig hilsen


Bertel Haarder


/Lene Schmidt Christensen

Grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelse om evaluering af Tampere-programmet og en orientering mod fremtiden - for så vidt angår Integrationsministeriets område - (KOM (2004) 401 endelig).

1. Indledning

Det Europæiske Råd (DER) fastlagde på sit møde i Tampere i oktober 1999 de politiske retningslinier og delmål for de følgende fem års udmøntning af Amsterdam-traktatens enkelte bestemmelser på området for retlige og indre anliggender med henblik på etablering af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Denne såkaldte Tampere-køreplan er udløbet den 1. maj 2004.

Kommissionen fremlagde den 2. juni 2004 en meddelelse om evaluering af Tampere-programmet og en orientering mod fremtiden, som blev præsenteret på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. juni 2004. Kommissionen sendte samtidig meddelelsen i offentlig høring med høringsfrist den 31. august 2004.

DER bød på sit møde den 17. - 18. juni 2004 Kommissionens meddelelse velkommen og anførte, at tiden nu er inde til at igangsætte næste fase af et nyt program for de kommende år, som DER skal se på inden udgangen af 2004. Det er blandt andet videre anført, at programmet skal være praktisk og bygge på det arbejde, der allerede er i gang på grundlag af Tampere-programmet, og på en evaluering af de allerede igangsatte foranstaltninger.

Det hollandske formandskab agter hurtigt at iværksætte forberedelserne af denne anden fase med henblik på i løbet af efteråret at udarbejde et udkast til nyt program, som skal forelægges DER inden udgangen af 2004.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. juli 2004 var der en indledende drøftelse af forventninger og ideer i forhold til fastlæggelse af et nyt program på området for retlige og indre anliggender.

Såfremt der efterfølgende som led i gennemførelsen af det nye program måtte blive fremsat konkrete forslag med hjemmel i afsnit IV i EF-traktaten, vil de være omfattet af Protokollen om Danmarks Stilling.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IV i EF-traktaten, træffer Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

2. Indhold

Kommissionen har ved udformningen af meddelelsen taget i betragtning, at det nye program for området for retlige og indre anliggender skal være gældende for perioden 2004-2009. Meddelelsen er derfor udformet i lyset af den forventede nye EU-forfatningstraktat.

Asyl

De første skridt med henblik på etablering af et fælles europæisk asylsystem er gennemført. Der er vedtaget minimumsregler i EU om midlertidig beskyttelse i tilfælde af masseflugt (2001), modtagelsesforhold for asylansøgere (2003) samt definitionen af en flygtning og personer med behov for subsidær beskyttelse (2004). Der blev den 29. april 2004 opnået politisk enighed om direktivet om fælles asylprocedurer. Endnu udestår kun den formelle vedtagelse af direktivet. Herudover er Dublin II-forordningen, som fastlægger hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for at behandle en asylansøgning (2003), og Eurodac-fingeraftryksystemet (2000) trådt i kraft.

Kommissionen har den 2. juni 2004 fremlagt en meddelelse om styret indrejse i EU af personer, der har behov for international beskyttelse, og styrkelse af beskyttelseskapaciteten i hjemregionerne – ”bedre adgang til holdbare løsninger”, der vil danne grundlaget for den videre debat i EU herom.

Som det allerede er forudsat i Tampere-konklusionerne og udkastet til EU's forfatningstraktat, lægger Kommissionen i sin meddelelse op til, at arbejdet på asylområdet skal føre til etableringen af et fælles europæisk asylsystem med en fælles asylstatus og fælles asylprocedurer. Kommissionen lægger i den forbindelse vægt på gennemførelse af solidaritetsprincippet på asylområdet, det vil sige byrdefordeling mellem medlemslandene. Kommissionen fremhæver endvidere, at der må etableres en tilgang til asylrelaterede spørgsmål, der baserer sig på partnerskab og samarbejde med tredjelande – både oprindelseslande, transitlande, første asyllande og destinationslande.

Indvandring

Der er vedtaget et direktiv om ret til familiesammenføring (2003) og et direktiv om status for fastboende udlændinge, der giver tredjelandstatsborgere med 5 års lovligt ophold visse grundlæggende rettigheder samt mulighed for under visse betingelser at tage ophold i en anden medlemsstat (2003). Endvidere er der netop opnået politisk enighed om direktivet om indrejse og ophold med henblik på studier (2004).

Der er ikke opnået enighed om et forslag fra Kommissionen om adgang til indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse og selvstændig erhvervsvirksomhed. Kommissionen ventes at fremkomme med en grøn bog om emnet i efteråret 2004.

Kommissionen anfører i sin meddelelse om evaluering af Tampere-programmet og en orientering mod fremtiden, at EU's indvandringspolitik skal udformes mere realistisk i forhold til den økonomiske og demografiske udvikling i EU, hvorfor legal indrejse findes at burde lattes. Kommissionen understreger dog, at det fortsat er hvert enkelt land, der fastsætter antallet af personer, der tillades indrejse med henblik på arbejde.

Kommissionen fremhæver desuden i sin meddelelse behovet for integration af tredjelandstatsborgere med legalt ophold, hvor EU alene skal understøtte medlemslandenes egne indsatser. Der foreslås ikke fælles lovgivning på integrationsområdet.

En sådan åben tilgang til indvandring og integration skal efter Kommissionens opfattelse modsvares af en effektiv indsats i forhold til bekæmpelse af den ulovlige indvandring og af menneskesmuglere.

Kommissionen præsenterede på rådsmødet den 8. juni 2004 sin meddelelse af 4. juni 2004 om sammenhængen mellem legal og illegal indvandring, der formentlig sammen med Kommissionens kommende grøn bog om indrejse med henblik på beskæftigelse vil danne grundlaget for en kommende debat i EU om behovet for legal indrejse.

Kommissionen peger i denne meddelelse på, at visse lande anvender indvandringkvoter som et led i samarbejdet med tredjelande med henblik på at bekæmpe ulovlig indvandring, og at der bør ses nærmere på en fælles tilgang til legalisering af ulovlige indvandrere, hvilket visse medlemslande af og til benytter sig af, selvom dette bør undgås.

Udsendelse og tilbagetagelse

På udsendelsesområdet er Kommissionen påbegyndt forhandlingerne med en række lande om indgåelse af tilbagetagelsesaftaler, herunder med Marokko, Paki-

stan, Algeriet, Kina, Tyrkiet, Rusland, Sri Lanka, Albanien, Hong Kong og Macao. Alene aftalerne med de tre sidstnævnte lande er indgået.

Under dansk formandskab blev der vedtaget et udsendelsesprogram, der kortlægger, hvilke tiltag der bør iværksættes på området - primært af mere operativ karakter. Der er i den forbindelse vedtaget en række direktiver, der skal fremme medlemslandenes samarbejde om udsendelse, herunder bistand i forbindelse med udsendelse med fly (2003), fælles udsendelser med fly (2004) og gensidig anerkendelse af udsendelsesafgørelser (2001). Der er netop vedtaget rådskonklusioner om udmøntningen af en midlertidig to-årig finansiell ramme på 30 mio. euro til brug for fælles udsendelsesforanstaltninger.

Det fremgår af Kommissionens meddelelse om evaluering af Tampere-programmet og en orientering mod fremtiden, at der vil blive arbejdet videre med en effektiv udsendelses- og tilbagetagelsespolitik i EU. Kommissionen forventes i efteråret at fremsætte et forslag om tilpasning af medlemslandenes regler om udsendelse og gennemføre en evaluering af situationen for så vidt angår tilbagetagelsesaftaler.

Bekæmpelse af ulovlig indvandring – grænsekontrol og visa

Tiltagene til bekæmpelse af ulovlig indvandring har i vidt omfang fokuseret på det operative samarbejde vedrørende grænsekontrol.

På grænseområdet er der opnået politisk enighed om oprettelse af et grænseagentur. De etablerede centre for koordinering af operativt samarbejde på sø-, lande- og luftgrænser og centeret for risikoanalyse skal fremover fungere under grænseagenturet.

Der er netop vedtaget en beslutning om tilvejebringelse af retsgrundlag for bevilninger til brug for det forberedende arbejde vedrørende etablering af et fælles visuminformationssystem (VIS). Der er endvidere opnået politisk enighed om forslag om indsættelse af biometriske kendetegn (fingeraftryk og ansigtsbillede) i visa og opholdstilladelser for tredjelandsstatsborgere. Forslagene forventes endeligt vedtaget inden udgangen af 2004.

Der arbejdes desuden med et forslag fra Kommissionen om indførelse af biometriske kendetegn i EU-borgeres pas (obligatorisk ansigtsbillede og frivilligt fingeraftryk), der forventes vedtaget inden årets udgang.

Kommissionen lægger i sin meddelelse om evaluering af Tampere-programmet og en orientering mod fremtiden vægt på den fortsatte udvikling af en integreret styring af de ydre grænser og visumpolitikken, herunder en igangsættelse af grænseagenturets arbejde og etablering af VIS. For så vidt angår grænseagenturets arbejde gentager Kommissionen sine tidligere fremsatte synspunkter om, at

der på sigt skal etableres et fælles grænsepoliti, der skal supplere de enkelte landes nationale grænsepoliti.

Samarbejde med tredjelande

På baggrund af konklusionerne fra DER i Tampere, hvor der lægges vægt på partnerskab med tredjelande, er der identificeret en række lande, med hvilke EU's samarbejde intensiveres med henblik på at forebygge årsagerne til, at tredjelandsstatsborgere ønsker at forlade deres hjemlande. Der er f.eks. tale om Albanien, Kina, Marokko, Tunesien, Rusland og Ukraine. DER's konklusioner fra Sevilla i 2002 lægger herudover op til en integration af indvandringspolitikken i EU's forbindelse med tredjelande. Der er som opfølgning blandt andet vedtaget et program for finansiel og teknisk assistance til tredjelande på området for asyl og indvandring (2004) og en mekanisme for overvågning og evaluering af tredjelandes vilje til at samarbejde om bekæmpelse af ulovlig indvandring (2003).

Kommissionen lægger i sin meddelelse om evaluering af Tampere-programmet og en orientering mod fremtiden vægt på en tilgang med partnerskab og styrket samarbejde med tredjelande, særligt på asylområdet.

3. Høring

Meddelelsen er i høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS), hvor sagen desuden har været drøftet den 1. juli 2004.

4. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres i sagen.

5. Gældende dansk ret

Under hensyn til at der alene er tale om en meddelelse fra Kommissionen, som dels indeholder en beskrivelse af de hidtil opnåede resultater inden for området for retlige og indre anliggender, dels Kommissionens overvejelser om fremtidige mål på området, indeholder grundnotatet ikke nogen (abstrakt) beskrivelse af de gældende danske regler.

6. Nærhedsprincippet

Det er på nuværende tidspunkt, hvor der ikke foreligger et udkast til nyt arbejdsprogram for området for retlige og indre anliggender, ikke muligt at fastslå, om dette vil rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Dette vurderes imidlertid på det foreliggende grundlag ikke at ville være tilfældet.

7. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Fastlæggelse af et nyt program på området for retlige og indre anliggender har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

Såfremt der efterfølgende som led i gennemførelsen af det nye program på området for retlige og indre anliggender bliver vedtaget nye EU-retsakter, vil disse retsakter kunne medføre statsfinansielle og lovgivningsmæssige konsekvenser, som det ikke er muligt at skønne over på nuværende tidspunkt.

Såfremt sådanne nye EU-retsakter måtte blive vedtaget med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV, vil de være omfattet af Protokollen om Danmarks Stilling.

8. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Et aktuelt notat om Kommissionens meddelelse om evaluering af Tampereprogrammet blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. juni 2004. Endvidere blev et aktuelt notat om et nyt arbejdsprogram for de kommende år på området retlige og indre anliggender oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udlændinge- og Integrationsudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 19. juli 2004.