

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE  
INDVANDRERE OG INTEGRATION



#### TALEPAPIR

Dato: 5. februar 2007  
Kontor: Internationalt  
J.nr.: 2006/4014-20  
Sagsbeh.: JVD  
Fil-navn: Talepapir  
samråd\_endelig

**Talepunkt til brug for samråd i Folketingets Europaudvalg den 9. februar 2007 om samrådsspørgsmål A – anmodning om redegørelse for EU's migrations- og indvandringspolitik, herunder Danmarks stilling på området set i lyset af det retlige forbehold**

#### [Indledning]

- Jeg vil gerne starte med at takke for muligheden for her i udvalget at fortælle om de mange tiltag, der er i gang i EU inden for mit område.
- Som bekendt var justitsministeren i samråd her i udvalget i maj måned sidste år, hvor hun havde lejlighed til at redegøre for de dele af de retlige og indre anliggender, som hun er ansvarlig for, og jeg er derfor glad for i dag at kunne redegøre for udviklingen inden for de områder, som jeg som integrationsminister er ansvarlig for – dvs. asylpolitikken, indvandringspolitikken og grænsepolitikken.
- Jeg vil først kort give en status over, hvor langt EU er nået på de forskellige områder.

- Herefter vil jeg redegøre for, hvilke fremtidige tiltag der kan forventes inden for EU's migrations- og indvandringspolitik.
- Vi har jo allerede været lidt inde på dette spørgsmål i forbindelse med evalueringen af Haag-programmet i løbet af efteråret.
- Og endelig vil jeg komme ind på Danmarks særlige stilling på dette område som følge af vores forbehold.

#### [Status]

- Siden 1999, hvor Amsterdam-traktaten trådte i kraft, er det for alvor gået stærkt på asyl- og indvandringsområdet i EU. Før 1999 var der alene tale om et mere løst samarbejde på mellemstatsligt grundlag, men med Amsterdam-traktaten overgik samarbejdet som bekendt til at blive overstatsligt, og man begyndte at vedtage egentlige bindende EU-retsakter på området.
- Det overordnede mål med EU's asyl- og indvandringspolitik har fra begyndelsen været at harmonisere reglerne for indrejse og ophold i EU, da det er set som en forudsætning for og fordel i forbindelse med EU's fælles område uden indre grænser.
- Desuden løses grænseoverskridende spørgsmål, som på asyl- og indvandringsområdet, bedst mellem landene og ikke hver for sig.

- Målene fra Amsterdam-traktaten er nået, og der er nu gennemført en vis harmonisering på langt de fleste dele af udlændingeområdet.
- Som I ved, var der nok lagt op til en højere grad af harmonisering, end det egentligt er lykkedes at gennemføre. Men man er nødt til at være opmærksom på, at netop dette område – særligt vedrørende asyl og indvandring – er et vanskeligt indenrigspolitisk emne for de fleste lande, og der har derfor været brug for lidt manøvrerum for landene.
- På asylområdet har EU vedtaget regler for,
  - - hvilket land der skal behandle en asylansøgning gennem Dublin-forordningen og Eurodac-fingeraftryksystemet,
  - - fælles standarder for, hvordan asylansøgere skal modtages og indkvarteres, mens deres sag behandles, i direktivet om modtagelsesforhold,
  - - hvilke rettigheder ansøgeren har under sagen, for eksempel med hensyn til adgang til tolk og til klageadgang, i asylproceduredirektivet, og
  - - hvem der skal have asyl, og hvilke rettigheder det giver i flygtningedefinitionsdirektivet.
- På indvandringsområdet er der vedtaget minimumsregler om familiesammenføring, og der er vedtaget fælles

regler for udlændinge, der har boet i EU i mindst 5 år, hvorefter man opnår visse grundlæggende rettigheder og bl.a. på visse betingelser kan bosætte sig i et af de andre EU-lande i direktivet om status som fastboende udlænding.

- På uddannelsesområdet er der vedtaget fælles minimumsregler for indrejse og ophold for studerende og forskere, som landene er enige om, under visse betingelser skal have en lettet adgang til EU.
- På grænseområdet er der fælles regler om visum og fælles regler om ydre grænsekontrol.
- I EU foregår der også et samarbejde om at udsende personer, der opholder sig ulovligt i EU. Der er f.eks. vedtaget regler om anvendelse af fly til fælles hjemsendelser, og der indgås tilbagetagelsesaftaler med lande uden for EU.

[Aktuelle og fremtidige tiltag]

- Jeg har i det foregående forsøgt at give et helt overordnet overblik over de *eksisterende* regler, der findes inden for mit område.
- Herefter vil jeg vende mig mod de *aktuelle og fremtidige strømninger*:

- EU's nuværende politik på området fremgår af det såkaldte Haag-program, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i november 2004.
- Haag-programmet er, som det er udvalget bekendt, et femårigt arbejdsprogram, der løber indtil 2009, og formålet er at bygge videre på de opnåede resultater inden for området for retlige og indre anliggender.
- Jeg vil i det følgende kun komme ind på de dele af Haag-programmet, der hører under mit område som integrationsminister.
- På asylområdet arbejdes der videre med at få indført en fælles asylprocedure i EU og en ensartet status for de personer, der får asyl. Dette vil først ske efter en evaluering af de allerede vedtagne regler.
- Der arbejdes desuden på at fremme det praktiske samarbejde mellem medlemslandene, og der er planer om at oprette en fælles database med baggrundsoplysninger om oprindelseslande.
- Regeringen støtter generelt EU's arbejde med fælles regler på asylområdet. Vi er således enige i, at reglerne for, hvornår der gives asyl, skal være ens i EU, og at de skal bygge på de internationale konventioner, som alle EU-lande har tiltrådt. De danske regler er i det store hele på linje med EU's asylregler.

- Regeringen støtter også et øget praktisk samarbejde på asylområdet. Det er vigtigt, at ikke kun reglerne er ens, men at vi også f.eks. har adgang til de samme baggrundsoplysninger om oprindelseslande, så afgørelserne kan blive truffet på et så fuldstændigt grundlag som muligt.
- På indvandringsområdet lægger Haag-programmet op til, at EU skal spille en større rolle i forbindelse med arbejdskraftindvandring.
- Det, som EU-samarbejdet vil dreje sig om, vil f.eks. være tiltag, der kan gøre det mere attraktivt for højt kvalificerede at søge arbejde i EU, ligesom der planlægges regler for hvilke rettigheder, tredjelandsstatsborgere skal have, hvis de har fået opholds- og arbejdstilladelse i et EU-land.
- Kommissionen vil i de kommende år fremlægge forslag til fire direktiver, der skal regulere betingelserne og procedurerne for adgangen til arbejdsmarkedet for særlige grupper.
- Det drejer sig om højt kvalificerede personer, om sæsonarbejdere, om udstationerede personer og om lønnede praktikanter.
- Regeringen støtter sådanne tiltag, men det er afgørende, at landene selv kan fastlægge antallet af indvandrede, der gives opholds- og arbejdstilladelse. Der er stor forskel på arbejdsløsheden i de forskellige EU-lande, og

det er vigtigt, at det er beskæftigelsesmæssige hensyn, der skal begrunde arbejdskraftindvandring.

- I sammenhæng med lovlige arbejdskraftindvandring lægger Haag-programmet op til, at den ulovlige beskæftigelse af udlændinge skal nedbringes i EU.
- Regeringen er helt enig i dette, da muligheden for at arbejde ulovligt i EU er en væsentlig pull-faktor for personer, der har planer om at indrejse ulovligt i EU.
- På grænseområdet vil jeg nævne Det Europæiske Grænseagentur (Frontex), der begyndte sin virksomhed i maj 2005, og som vi forventer os meget af. Grænseagenturet skal blandt andet koordinere det operative samarbejde mellem medlemslandene, hvad angår forvaltning af de ydre grænser.
- I øjeblikket er Frontex som bekendt i fokus i forbindelse med indsatsen i Middelhavet på grund af den særlige situation med mange ulovlige indvandrere fra Afrika.
- Det er netop sådanne tiltag, vi kan bruge Frontex til.
- Jeg vil også nævne Kommissionens forslag om etablering af såkaldte hurtige indsatshold under Frontex, der skal kunne udsendes med kort varsel, når et medlemsland anmoder om assistance. Jeg har netop tidligere i dag orienteret udvalget om dette forslag.
- På visumområdet lægger Haag-programmet op til en videreudbygning af den fælles visumpolitik blandt andet

med henblik på at gøre det hurtigere at få visum, for de personer, der ofte indrejser i EU helt lovligt, mens det samtidig skal gøres lettere at afsløre dem, der forsøger at misbruge visumsystemet.

- En vigtig brik i EU's visumpolitik bliver indførelsen af Visuminformationssystemet (VIS), hvor en database skal indeholde fingeraftryk på alle visumansøgere til EU. Dette vil gøre det meget nemmere at afsløre misbrug.
- Jeg forventer, at forordningen om VIS bliver vedtaget inden sommer, og at systemet herefter vil kunne anvendes fra juni 2008. Regeringen støtter fuldt ud indførelsen af VIS.
- I forbindelse med tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold, lægger Haag-programmet op til, at der skal indføres fælles standarder med henblik på at fremme den fælles udsendelsespolitik som et led i EU's indsats mod ulovlig indvandring.
- Kommissionen har herefter i september 2005 fremlagt et forslag til et direktiv om tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.
- Forslaget er omfattet af det danske forbehold, men udgør delvist en videreudvikling af Schengen-reglerne.
- Direktivforslaget er fortsat under forhandling, og om de nærmere detaljer vil jeg gerne henvise til grundnotatet herom.



- På integrationsområdet foregår der et ikke-bindende samarbejde i EU. Haag-programmet lægger op til, at der skal ske en mere omfattende koordinering af de nationale initiativer og EU-initiativer. Med henblik herpå er der vedtaget 11 grundlæggende principper for god integration, der skal vejlede og inspirere medlemslandene. Navnlig fremhæves betydningen af tilstrækkelig uddannelse og beskæftigelse for indvandrere som et vigtigt led i integrationsprocessen.
- Regeringen støtter samarbejdet i EU om integration og arbejder aktivt for at fastholde emnet på EU's dagsorden
- Som det er udvalget bekendt, afholdt jeg sammen med min hollandske kollega, Rita Verdonk, i september i København en europæisk konference om unge etniske minoriteters aktive deltagelse i samfundet. En rapport om konferencens udfald er netop blevet offentliggjort og kan findes på Integrationsministeriets hjemmeside.
- Det tyske formandskab vil i øvrigt afholde en EU-ministerkonference om integration i maj i Potsdam.

#### [Finansiell solidaritet]

- Haag-programmet lægger vægt på, at samarbejdet om asyl, indvandring og grænsekontrol skal bygge på solidaritet – også af finansiell karakter.

- På baggrund af dette kom Kommissionen i april 2005 med en meddelelse om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme for perioden 2007 til 2013, der blandt andet indeholder forslag til etablering af fire fonde: Flygtningefonden, Grænsefonden, Integrationsfonden og Tilbagesendelsesfonden.
- Jeg har flere gange redegjort for forslaget om disse fonde her i udvalget, som altså har til formål at støtte de lande, der har de største udfordringer inden for de enkelte kategorier.
- Som det er udvalget bekendt, kan Danmark deltage i Grænsefonden på mellemstatsligt grundlag, da den anses som en udbygning af de såkaldte Schengen-regler. De øvrige fonde kan vi ikke deltage i, da deres anvendelsesområde falder ind under vores forbehold.
- Jeg forventer, at forslaget om fondene bliver vedtaget inden sommer.
- Regeringen støtter generelt solidaritetstanken i forbindelse med blandt andet bekæmpelse af ulovlig indvandring og grænsekontrol.
- Vi støtter derfor også vedtagelsen af fondene.

## [Migration og udvikling]

- Haag-programmet lægger vægt på, at der skal ske en sammentænkning af politikkerne inden for migration og udvikling.
- Regeringen støtter en sådan sammentænkning af migrations- og udviklingspolitikken og et øget internationalt samarbejde mellem oprindelseslande, transitlande og destinationslande om migrationshåndtering. Dette falder helt i tråd med vores egne tanker om beskyttelse af flygtninge i nærområderne og sammentænkning af politikker om migration, flygtninge og udvikling.
- Tiltag i tredjelande medvirker således til, at flygtninge på sigt kan opnå beskyttelse i nærområderne.
- I december 2005 godkendte Det Europæiske Råd en samlet migrationsstrategi med særlig fokus på tiltag over for Afrika og middelhavsområdet. Strategien udspringer blandt andet af de tragiske episoder, der i stigende grad opleves i Middelhavet med ulovlige indvandrere ombord i synkefærdige både.
- Strategien lægger både op til forbedret grænsekontrol, støtte til nærområderne, dialog med landene i Afrika og en øget indsats med at bekæmpe årsagerne til migration, herunder gennem udviklingsbistand.

- Den aktuelle situation i Middelhavet viser netop nødvendigheden i at sammentænke politikkerne og i både at fokusere på kortsigtede løsninger som øget grænsekontrol og patruljering, men samtidig have fokus på de langsigtede løsninger, der handler om at bekæmpe årsagerne til, at folk ønsker at udrejse fra deres hjemlande.
- Jeg har ved flere lejligheder orienteret udvalget om EU's drøftelser og tiltag i forbindelse med situationen i Middelhavet.
- Senest i december var emnet også på Det Europæiske Råds møde, og jeg har netop orienteret om en del af opfølgningen i forhold til migration.

[Danmarks stilling, herunder forbeholdet]

- Efter denne gennemgang af de aktuelle og fremtidige tiltag vil jeg nu komme ind på Danmarks stilling og vores forbehold for retlige og indre anliggender.
- Som det naturligvis er udvalget bekendt, er de fleste EU-retsakter på mit område omfattet af det danske forbehold.
- For de såkaldte Schengen-retsakter gælder som bekendt, at Danmark har mulighed for at tilslutte sig disse retsakter på mellemstatsligt grundlag inden 6 måneder

fra vedtagelsen. Det har vi indtil videre valgt at gøre med alle de Schengen-retsakter, der er vedtaget.

- I den forbindelse vil jeg gerne minde om, at det fremgår af Protokollen om Danmarks Stilling, at Schengenlandene vil overveje, hvilke passende foranstaltninger der skal træffes, hvis Danmark ikke gennemfører vedtagne Schengen-retsakter.
- Konsekvensen af forbeholdet er i øvrigt klar: Vi deltager ikke i vedtagelsen af retsakter, der er omfattet af forbeholdet, og vi er ikke bundet af disse.
- Groft sagt kan man dele EU-retsakterne på integrationsministeriets område op i asylretsakter og indvandringsretsakter.
- På *asylområdet* er de danske regler overordnet set på linje med EU's regler.
- På *indvandringsområdet* adskiller de danske regler sig i højere grad fra EU's regler. Det gælder f.eks. EU's familiesammenføringsdirektiv, hvor blot en af forskellene er, at der efter direktivet kan stilles et alderskrav på 21 år, mens vi i Danmark som bekendt har en 24-årsregel.
- Jeg kan også nævne direktivet om tredjelandsstatsborgers status som fastboende udlænding, der giver udlændingen krav på status som fastboende efter 5 års

lovligt ophold, mens den danske udlændingelov giver mulighed for permanent opholdstilladelse efter normalt 7 års ophold.

#### [Parallelaftaler]

- I forbindelse med forbeholdet vil jeg slutte af med et forhold, som jeg ved, at i hvert fald nogle medlemmer af udvalget har udtrykt særlig interesse for.
- Det drejer sig om de såkaldte parallelaftaler, altså hvor Danmark på områder, der er omfattet af forbeholdet, indgår en særlig aftale med EU, så vi alligevel kan være med på mellemstatsligt grundlag.
- Jeg vil gerne understrege, at der ikke foreligger en ret for Danmark til at få parallelaftaler, når vi måtte ønske det. Med andre ord – så står Danmark med hatten i hånden i disse sager.
- Kommissionen har klart givet udtryk for, at parallelaftaler er af ekstraordinær karakter, og at det skal være i EU's interesse, hvis der skal indgås parallelaftaler med Danmark. Kommissionen ser naturligvis helst, at Danmark helt opgiver forbeholdet og dermed deltager på lige fod med de andre medlemslande.
- Regeringen har hidtil og vil fortsat respektere de kriterier, som Kommissionen tidligere har opstillet for, at EU kan indgå en parallelaftale med Danmark.

- Det var også det, justitsministeren gav udtryk for under hendes samråd her i udvalget i maj.
- Kommissionens kriterier betyder blandt andet, at der skal være særlige gode argumenter, før vi anmoder om en parallelaftale. Der skal både være væsentlige danske interesser på spil, og det skal være i EU's interesse.
- Det har været regeringens opfattelse, at vi ikke ville tage stilling til spørgsmålet om nye parallelaftaler, før vi har de parallelaftaler, der var under forhandling på plads. Det vil sige aftalerne om Dublin-forordningen og Eurodac-fingeraftrykssystemet samt forkyndelsesforordningen og Bruxelles I-forordningen på justitsministerens område.
- På mit område er der som bekendt indgået en parallelaftale om Dublin- og Eurodacforordningerne.
- Parallelaftalen betyder, at Danmark deltager i Dublinforordningen, der regulerer hvilket land, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning og Eurodac-fingeraftrykssystemet, der er en database over fingeraftryk for personer, der har søgt asyl i et EU-land.
- Parallelaftalen er et godt eksempel på en situation, hvor både Danmark og EU begge har væsentlig inter-

resse i ordningen. På dette område deltog vi i øvrigt allerede i en mellemstatslig konvention – Dublin-konventionen – og det har utvivlsomt spillet ind i Kommissionens beslutning om, at det var hensigtsmæssigt med en parallelaftale.

- På justitsministerens område er de to parallelaftaler på civilrettens område netop indgået.
- Set i dette lys er tiden altså kommet til at genoverveje spørgsmålet om parallelaftaler, og det har regeringen gjort.
- Det er fortsat regeringens holdning, at eventuelle nye danske anmodninger om parallelaftaler bør reserveres til retsakter, hvor der er væsentlige danske interesser på spil, og hvor det samtidig er vurderingen, at også Fællesskabet har interesse i at indgå en parallelaftale med Danmark. Parallelaftalen skal således reserveres til de helt særlige tilfælde og dermed være undtagelsen og ikke hovedreglen.
- Regeringen agter således fortsat at respektere de af Kommissionen opstillede kriterier.
- Det er ligeledes regeringens opfattelse, at der ikke bør anmodes om parallelaftaler for så vidt angår EU-retsakter, der alene er regelharmoniserende og dermed er uden væsentlige gensidige forpligtelser. For så vidt



angår disse retsakter kan Danmark egenhændigt indføre tilsvarende nationale regler, og det er ikke nødvendigt med en parallelaftale.

- Som et eksempel kan jeg nævne familiesammenføringsdirektivet. Som bekendt adskiller dette direktiv sig fra de danske regler, blandt andet i forhold til 24-årsreglen.
- Men Danmark ville jo rent nationalt kunne ændre udlændingeloven, så den var i overensstemmelse med EU's familiesammenføringsdirektiv – hvis vi – det vil sige et flertal i Folketinget – altså måtte ønske det.
- Der er således ikke behov for en parallelaftale for at opnå de samme regler som i EU.
- Dette var netop ikke tilfældet med parallelaftalen om Dublin- og Euorodacforordningen. Her ville vi i Danmark ikke nationalt kunne bestemme, at andre lande skulle acceptere at tage asylansøgere tilbage fra Danmark, fordi de først havde søgt asyl i det pågældende land.
- Det krævede en parallelaftale.
- I forbindelse med forberedelsen af dette møde har vi i Integrationsministeriet set nærmere på, om der ud fra

de nævnte kriterier kunne være grundlag for at overveje en parallelaftale inden for andre områder.

- Det, vi fandt frem til, var, at der for tiden ikke ses at være sager, hvor der ud fra de ovennævnte kriterier synes at være grundlag for at søge nye parallelaftaler.
- Dog kan det være interessant at se nærmere på det såkaldte forskerdirektiv. Efter dette direktiv skal forskeren have mulighed for at tage ophold i et andet EU-land, end der, hvor han eller hun har fået opholdstilladelse, med henblik på dér at udføre en del af forskningsprojektet.
- Danmark kan ikke selv gennemføre sådanne regler, da vi jo ikke kan bestemme, at andre lande skal tage imod forskere, der har fået opholdstilladelse i Danmark.
- Om det er realistisk at anmode om en parallelaftale, og om kriterierne for så vidt angår væsentlige interesse for både Danmark og Fællesskabet er opfyldt, vil dog skulle undersøges nærmere.
- Jeg vil gerne forsikre udvalget om, at eventuelle beslutninger om nye parallelaftaler om forskerdirektivet eller andre fremtidige retsakter vil blive taget efter tæt dialog med Folketingets Europaudvalg.

[Parallelaftaler om fondene]

- Udvalget har tidligere spurgt til muligheden for parallel-aftaler om de tre fonde, som Danmark ikke kan deltage i. Det vil sige flygtningefonden, integrationsfonden og tilbagesendelsesfonden.
- Vi vil jo være med i grænsefonden, idet der er tale om en Schengen-retsakt, og vi er i øvrigt med i alle gældende Schengen-regler.
- På dette punkt vil jeg gerne fremhæve, at alle fondene nødvendigvis skal ses i sammenhæng med den harmonisering af reglerne på området, der er gennemført.
- Fondene er først og fremmest et udtryk for solidaritet og skal blandt andet understøtte landenes implementering af de grundlæggende retsakter på asyl- og indvandringsområdet.
- Danmark er som bekendt ikke med i de underliggende retsakter, og allerede derfor er der ikke grundlag for at anmode om en parallelaftale om fondene.
- Det er min klare vurdering, at Kommissionen i øvrigt ikke vil finde de grundlæggende kriterier for parallelaftaler opfyldt – nemlig at der også foreligger en interesse for Fællesskabet.

- Jeg kan i øvrigt nærmest høre Kommissionen anføre, at Danmark åbenbart gerne vil have del i EU's midler, men ikke vil være forpligtet af EU's regler.
- Helt umiddelbart kunne det være meget fristende at bede om at være med i fondene, men jeg vurderer det ikke som en farbar vej.