

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION



NOTAT

Dato: 24. oktober 2007
Kontor: Internationalt
J.nr.: 2007/4050-1022

Bidrag til samlenotat til brug for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og møde i det blandede udvalg med deltagelse henholdsvis af Norge og Island og af Schweiz den 8.-9. november 2007

Dagsordenspunkt 13): Forslag til direktiv om betingelser for indrejse og ophold for højt kvalificerede arbejdstagere (KOM(2007)637)	2
Dagsordenspunkt 14): Forslag til rammedirektiv om status for personer, der er indrejst på medlemsstaternes territorium med henblik på at udøve økonomisk aktivitet (KOM(2007)638).....	6
Dagsordenspunkt 15): Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af de fælles konsulære instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer med hensyn til indførelse af biometriske kendetegn, herunder bestemmelser om organisering af modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger (KOM(2006) 269)	10
Dagsordenspunkt 16): Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivforslaget) (KOM(2005)391).....	16
Dagsordenspunkt 17): Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om indførelse af en forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser, som bygger på, at Bulgarien, Tjekkiet, Cypern, Letland, Ungarn, Malta, Polen, Rumænien, Slovenien og Slovakiet ensidigt anerkender visse dokumenter som ligestillede med deres nationale visa i forbindelse med transit gennem deres område (transit-forslaget), og	23
Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om ændring af beslutning nr. 896/2006/EF om indførelse af en forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser på grundlag af medlemsstaternes ensidige anerkendelse af visse opholdstilladelser udstedt af Schweiz og Liechtenstein i forbindelse med transit gennem deres område* (Schweiz-forslaget), (KOM(2007)508).....	23
Dagsordenspunkt 18): Euromed-ministermøde om migration den 18.-19. november 2007 – udkast til politiske konklusioner fra mødet.....	27

Dagsordenspunkt 13): Forslag til direktiv om betingelser for indrejse og ophold for højt kvalificerede arbejdstagere (KOM(2007)637)*

Nyt notat.

Resumé:

Kommissionen vedtog den 23. oktober 2007 et direktivforslag vedrørende indrejse og ophold for højt kvalificerede indvandrere. Forslaget er omfattet af det danske forbehold. Forslaget har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt. Regeringen er positiv over for vedtagelsen af et direktiv, der forbedrer mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til EU, idet de enkelte elementer i forslaget dog vil skulle vurderes nærmere.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd (DER) vedtog på sit møde den 4. – 5. november 2004 et nyt flerårigt program på området for retlige og indre anliggender. Det fremgår blandt andet af programmet, at lovlige indvandring vil spille en vigtig rolle med hensyn til udbygning af den vidensbaserede økonomi i Europa og fremme af økonomisk udvikling og dermed bidrage til gennemførelsen af Lissabon-strategien. Endvidere bekræftes det i programmet, at de enkelte medlemsstater selv fastlægger antallet af opholdstilladelser, der udstedes med henblik på arbejde. DER opfordrede Kommissionen til på baggrund af resultaterne af drøftelserne om en grøn bog om arbejdskraftindvandring, bedste praksis i medlemsstaterne og dens relevans for gennemførelsen af Lissabon-strategien inden udgangen af 2005 at forelægge en politikplan for lovlige migration.

Den 11. januar 2005 vedtog Kommissionen en grøn bog om en fælles tilgang til en styret økonomisk indvandring. På baggrund af grønbogen fandt der den 14. juni 2005 en offentlig høring sted blandt alle relevante aktører. På baggrund af resultaterne af drøftelserne vedtog Kommissionen den 4. januar 2006 en meddelelse om en politikplan for lovlige indvandring (KOM(2005) 669), hvoraf det fremgår, at Kommissionen i perioden fra 2007 og frem til 2009 vil fremlægge en lovgivningspakke bestående af et generelt dækkende rammedirektiv og fire specifikke direktiver. Kommissionen ønsker hermed dels at fastlægge, hvilke grundlæggende rettigheder tredjelandstatsborgere i arbejde skal have, når pågældende har fået adgang til en medlemsstat, og dels at regulere betingelserne og procedurene for særlige grupper af tredjelandstatsborgeres adgang til EU. De fire specifikke direktiver skal supplere rammedirektivet ved at fastsætte regler for indrejse og ophold for visse særlige grupper.

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

Kommissionen vedtog på den baggrund den 23. oktober 2007 et forslag til det generelle rammedirektiv samt et forslag til et direktiv om indrejse og ophold for højt kvalificerede indvandrere.

Det tre øvrige direktiver kommer til at omhandle henholdsvis sæsonarbejdere, udstationerede medarbejdere (Intra-Corporate Transferees) samt lønnede praktikanter og forventes fremlagt i 2008.

Kommissionens forslag til et direktiv om indrejse og ophold for højt kvalificerede indvandrere fremsættes med hjemmel i EF-traktatens artikel 63, stk. 3, litra a), og stk. 4, og skal vedtages med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

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.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. november 2007 forventes Kommissionen at præsentere forslaget.

2. Formål og indhold

Formålet med direktivforslaget er at forbedre EU's muligheder for at tiltrække og om nødvendigt fastholde højt kvalificeret arbejdskraft fra tredjelande med henblik på at forbedre EU's økonomiske konkurrenceevne.

Forslaget skal sikre, at medlemsstaterne hurtigt og effektivt kan reagere på efterspørgsel på højt kvalificeret arbejdskraft, og at nuværende og kommende mangel på arbejdskraft undgås. Dette skal ske ved, at der på fællesskabsplan etableres fælles regler på området, som blandt andet ligeledes fremmer højt kvalificerede arbejdstagernes muligheder for mobilitet inden for EU.

Kommissionen foreslår etableringen af en "fast-track" procedure i medlemsstaterne til hurtigt at udvælge højt kvalificerede indvandrere baseret på en række fælles kriterier, herunder ansættelseskontrakt, erhvervs mæssige kvalifikationer og en løn, der svarer til et på nationalt plan fastsat minimumsniveau. Ifølge forslaget skal ansøgninger omfattet af direktivet som udgangspunkt behandles inden for 30 dage og i særligt komplicerede sager inden for 60 dage. Det vil imidlertid fortsat være op til medlemsstaterne at beslutte, om en ansøger skal meddeles en opholds- og arbejdstilladelse.

Ifølge forslaget skal der tilbydes særligt attraktive betingelser for arbejdstagernes og deres familiers ophold, herunder mulighed for at rejse til en anden EU-medlemsstat for at arbejde der. Det foreslås således, at de ansøgere, der meddeles opholds- og arbejdstilladelse, får udstedt et såkaldt "Blue Labour Card", som skal give ret til ophold og arbejde i to år i en bestemt medlemsstat. Opholdskortet vil herefter kunne forlænges, og efter et vist antal år vil det give ret til også at opholde sig og arbejde i de øvrige medlemsstater som højt kvalificeret

arbejdstager under en række nærmere angivne betingelser. Disse betingelser omfatter blandt andet de ovennævnte fælles kriterier, som kan variere fra en medlemsstat til en anden, idet eksempelvis krav til lønniveau og erhvervmæssige kvalifikationer fastsættes af den enkelte medlemsstat.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Vedtagelsen af direktivforslagene får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positiv over for vedtagelsen af et direktiv, der forbedrer mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til EU, idet de enkelte elementer i forslaget dog vil skulle vurderes nærmere.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der foreligger endnu ikke offentlige tilkendegivelser om andre landes holdninger til forslaget.

6. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 18. oktober 2007.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet vil skulle høres over forslaget.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at de enkelte medlemsstater ikke på egen hånd kan håndtere den internationale konkurrence om kvalificeret arbejdskraft fra tredjelandene. EU's mest væsentlige tiltrækningskraft i forhold til dets konkurrenter på dette område er adgangen til de 27 medlemsstaters arbejdsmarkeder, hvilket kun kan udnyttes, hvis der etableres et fælles system for at give højt kvalificerede arbejdstagere adgang til medlemsstaterne.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens bemærkninger for så vidt angår nærhedsprincippet.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Direktivforslaget har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet det danske forbehold om retlige og indre anliggender.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Grundnotat om Kommissionens meddelelse om en politikplan om lovlig indvandring blev oversendt til udvalgene den 10. maj 2006.

Dagsordenspunkt 14): Forslag til rammedirektiv om status for personer, der er indrejst på medlemsstaternes territorium med henblik på at udøve økonomisk aktivitet (KOM(2007)638) *

Nyt notat.

Resumé:

Kommissionen vedtog den 23. oktober 2007 et forslag til et direktiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for arbejdskraftsindvandrere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat. Forslaget er omfattet af det danske forbehold. Forslaget har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt. Regeringen er positiv over for vedtagelsen af direktiver, der forbedrer mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til EU, idet de enkelte elementer i forslaget dog vil skulle vurderes nærmere.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd (DER) vedtog på sit møde den 4.-5. november 2004 et nyt flerårigt program på området for retlige og indre anliggender. Det fremgår blandt andet af programmet, at lovlig indvandring vil spille en vigtig rolle med hensyn til udbygning af den vidensbaserede økonomi i Europa og fremme af økonomisk udvikling og dermed bidrage til gennemførelsen af Lissabon-strategien. Endvidere bekræftes det i programmet, at de enkelte medlemsstater selv fastlægger antallet af opholdstilladelser, der udstedes med henblik på arbejde. DER opfordrede Kommissionen til på baggrund af resultaterne af drøftelserne om en grøn bog om arbejdskraftindvandring, bedste praksis i medlemsstaterne og dens relevans for gennemførelsen af Lissabon-strategien inden udgangen af 2005 at forelægge en politikplan for lovlig migration.

Den 11. januar 2005 vedtog Kommissionen en grøn bog om en fælles tilgang til en styret økonomisk indvandring. På baggrund af grønbogen fandt der den 14. juni 2005 en offentlig høring sted blandt alle relevante aktører. På baggrund af resultaterne af drøftelserne vedtog Kommissionen den 4. januar 2006 en meddelelse om en politikplan for lovlig indvandring, (KOM(2005) 669) hvoraf det fremgår, at Kommissionen i perioden fra 2007 og frem til 2009 vil fremlægge en lovgivningspakke bestående af et generelt dækkende rammedirektiv og fire specifikke direktiver. Kommissionen ønsker hermed dels at fastlægge, hvilke grundlæggende rettigheder tredjelandsstatsborgere i arbejde skal have, når pågældende har fået adgang

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

til en medlemsstat, og dels at regulere betingelserne og procedurene for særlige grupper af tredjelandsstatsborgeres adgang til EU. De fire specifikke direktiver skal supplere rammedirektivet ved at fastsætte regler for indrejse og ophold for visse særlige grupper.

Kommissionen vedtog på den baggrund den 23. oktober 2007 et forslag til det generelle rammedirektiv samt et forslag til et direktiv om indrejse og ophold for højt kvalificerede indvandrere.

De tre øvrige direktiver kommer til at omhandle henholdsvis sæsonarbejdere, udstationerede medarbejdere (Intra-Corporate Transferees) samt lønnede praktikanter og forventes fremlagt i 2008.

Kommissionens forslag til et generelt rammedirektiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for arbejdskraftsindvandrere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat, fremsættes med hjemmel i EF-traktatens artikel 63, stk. 3, litra a), og skal vedtages med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

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.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. november 2007 forventes Kommissionen at præsentere forslaget.

2. Formål og indhold

Formålet med Kommissionens direktivforslag er at skabe rammerne for en retfærdig og rettighedsbaseret tilgang til arbejdskraftsindvandring. Til dette formål foreslår Kommissionen vedtagelsen af et rammedirektiv, der skal regulere overordnede rettigheder for tredjelandsstatsborgere, der allerede har en opholds- og arbejdstilladelse, og som endnu ikke har opholdt sig i en medlemsstat i de fem år, der kræves for at opnå status som fastboende udlænding efter direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding.

Kommissionens forslag indeholder ingen regulering af betingelser for indrejse og ophold, men fokuserer i stedet på et fælles sæt af rettigheder til alle arbejdstagere fra tredjelande med lovligt ophold i en medlemsstat. Det er ikke hensigten, at indholdet af disse rettigheder skal defineres på fællesskabsplan, men blot, at der på en række nærmere bestemte områder skal være tale om ligebehandling.

Ifølge forslaget skal der være ligebehandling på følgende områder: Arbejdsforhold, herunder løn, regler for opsigelse samt sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, organisationsfrihed, uddannelse, anerkendelse af uddannelseskvalifikationer, nærmere bestemte sociale ydelser, udbetaling af opsøret pension ved flytning til et tredjeland, skattefordele samt adgang til va-

rer og tjenesteydelser, der stilles til rådighed for offentligheden, herunder adgang til bolig og støtte fra arbejdsformidlingskontorer.

Adgangen til ligebehandling er ikke undtagelsesfri, idet medlemsstaterne under en række nærmere bestemte betingelser kan begrænse ligebehandlingen mellem danske statsborgere og tredjelandsstatsborgere. Eksempelvis kan ligebehandling for så vidt angår studiestøtte samt rettigheder i forhold til boligforhold begrænses.

Kommissionen foreslå endvidere indførelsen af en proceduremæssig harmonisering, idet der ifølge direktivforslaget kun skal indgives én samlet ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse, der, hvis ansøgningen bliver imødekommet, skal udstedes i ét samlet dokument. Mange medlemsstater har på nuværende tidspunkt to procedurer for udstedelse af henholdsvis opholds- og arbejdstilladelser.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Vedtagelsen af direktivforslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet ikke vil blive bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er positiv over for direktivforslaget, idet de enkelte elementer i forslaget dog vil skulle vurderes nærmere.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der foreligger endnu ikke offentlige tilkendegivelser om andre landes holdninger til forslaget.

6. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings samarbejdet (SPAIS) den 18. oktober 2007.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet vil skulle høres over forslaget.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at de enkelte medlemsstater ikke selv kan sikre, at der på EU-plan indføres et ensartet niveau for behandlingen af tredjelandsstatsborgere, der har opholds- og arbejdstilladelse i en medlemsstat. Forskellige niveauer for rettigheder kan føre til en forvridding af konkurrencen inden for fællesmarkedet og til, at der opstår sekundære bevægelser af arbejdskraftsindvandring til medlemsstater, der giver flere rettigheder til tredjelandsstatsborgere.

Ifølge Kommissionen vil et direktiv, der sikrer ligebehandling på en række arbejdsmarkedsrelaterede områder, medvirke til at beskytte EU-borgere imod billig arbejdskraft fra tredjelands og indvandrere mod at blive udnyttet. Endvidere vil fælles regler på området sikre en bedre integration af arbejdstagere fra tredjelands.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens bemærkninger for så vidt angår nærhedsprincippet.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens direktivforslag har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold om retlige og indre anliggender.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Grundnotat om Kommissionens meddelelse om en politikplan om lovlig indvandring blev oversendt til udvalgene den 10. maj 2006.

Dagsordenspunkt 15): Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af de fælles konsulære instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer med hensyn til indførelse af biometriske kendetegn, herunder bestemmelser om organisering af modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger (KOM(2006) 269)*

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé:

Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af de fælles konsulære instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer med hensyn til indførelse af biometriske kendetegn, herunder bestemmelser om organisering af modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger har til formål at fastlægge bestemmelser om optagelse af biometriske kendetegn og undtagelser hertil i forbindelse med indgivelse af en visumansøgning samt etablering af blandt andet fælles ansøgningscentre for visumansøgere, hvor der ud over indgivelse af en visumansøgning ligeledes vil kunne optages biometriske kendetegn.

Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne, og Danmark skal derfor, jf. Protokollen om Danmarks stilling, inden seks måneder efter vedtagelsen træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret. Ved en dansk tilslutning til forslaget vil visse dele af forslaget have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

Regeringen støtter forslag til fælles løsninger i forbindelse med gennemførelsen af VIS, herunder fælles anvendelse af det tekniske udstyr til optagelse af biometriske kendetegn.

1. Baggrund

Kommissionen har den 31. maj 2006 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af de fælles konsulære instrukser til de diplomatiske og konsulære repræsentationer med hensyn til indførelse af biometriske kendetegn, herunder bestemmelser om organisering af modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV, artikel 62, nr. 2, litra b, nr. ii.

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

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.

Det fremgår af forslagets præambel, at der er tale om et forslag til udbygning af Schengen-reglerne.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. – 9. november 2007 forventes forslaget drøftet med henblik på afklaring af visse problemstillinger.

2. Formål og indhold

Forslaget skal ses på baggrund af Kommissionens forslag til forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold, *hvorom der blev opnået enighed på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12. – 13. juni 2007, og som forventes formelt vedtaget inden udgangen af 2007.*

Formålet med forslaget er således at skabe et selvstændigt retligt instrument for medlemsstaternes indsamling af visumansøgers biometriske kendetegn og skabe en retlig ramme for registreringen af ansigtsbillede og ti flade fingeraftryk og for organiseringen af medlemsstaternes diplomatiske repræsentationer med henblik på gennemførelsen af visuminformationssystemet (VIS).

Forslaget indeholder bestemmelser om, at en medlemsstat kan vælge at lade sig repræsentere af en anden medlemsstat alene med henblik på dennes modtagelse af en visumansøgning og optagelse af biometriske kendetegn (begrænset repræsentation), jf. forslagets artikel 1, (1), litra a. Sagen overgår herefter til det repræsenterede land, der selv træffer afgørelse i sagen. En sådan løsning mindsker behovet for anskaffelse af udstyr til biometrioptagelse hos den repræsenterede stat.

Forslaget indeholder endvidere bestemmelser om indsamling af visumansøgers foto (scannet eller optaget af personalet) og ti fingeraftryk, jf. forslagets artikel 1, (2), pkt. 1.2, litra a. Det understreges i den sammenhæng, at ansøger skal give personligt fremmøde ved indgivelsen af sin første ansøgning. De biometriske kendetegn kan dog i en efterfølgende periode på 48 måneder genanvendes og kopieres over til nye ansøgninger fra samme person.

Der fastsættes endvidere undtagelser til kravet om optagelse af fingeraftryk for børn under seks år og for personer, hvor det er fysisk umuligt at optage fingeraftryk, jf. forslaget artikel 1, (2), pkt. 1.2, litra b. Medlemsstaterne kan herudover egenhændigt beslutte at fastsætte undtagelser for indehavere af diplomatpas, tjenestepas og særlige pas.

Herudover foreslås bestemmelser om organiseringen af modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger og om samarbejdet med eksterne tjenesteydere (outsourcing). Medlemsstaterne skal således på enhver destination enten udstyre sit konsulat/ambassade med det nødvendige udstyr til indsamling og registrering af biometriske kendetegn eller lade sig repræsentere af en anden medlemsstat enten i form af en repræsentationsaftale med henblik på visumudstedelse eller alene med henblik på modtagelse af ansøgninger og optagelse af biometriske kendetegn som ovenfor omtalt. Endvidere kan medlemsstaterne etablere et samarbejde om "samhusning", fælles ansøgningscentre eller anvendelse af eksterne partnere.

Samhusning indbefatter, at medarbejdere fra en eller flere medlemsstaters repræsentationer behandler ansøgninger, der indgives til dem på en anden medlemsstats repræsentation, og deler udstyret til optagelse af biometriske kendetegn de pågældende medlemsstater imellem, jf. forslaget artikel 1, (3), pkt. 1A, litra a.

Fælles ansøgningscentre, jf. forslaget artikel 1, (3), pkt. 1A, litra b, samler medarbejdere fra to eller flere medlemsstaters repræsentationer i en bygning med henblik på at modtage visumansøgninger, der indgives til dem, og optage fingeraftryk. Ansøger henvises til den kompetente medlemsstats repræsentant. Centrene etableres til formålet og er ikke nogen medlemsstats ambassade eller konsulat.

Anvendelse af eksterne partnere kan foregå i form af en callcenter-aftale, jf. forslaget artikel 1, (3), pkt. 1.B.1, litra a, ifølge hvilken en visumansøger kan bestille tid via et privat firma med henblik på indgivelse af en visumansøgning på ambassaden/konsulatet samt få oplysninger om de generelle krav til indgivelse af en sådan ansøgning.

Der kan endvidere, hvis ingen af de andre nævnte samarbejdsformer findes anvendelige, indgås en aftale med et privat firma om, at dette giver generelle oplysninger om kravene til en visumansøgning, modtager ansøgninger og bilag og indsamler biometriske kendetegn fra visumansøger samt opkræver gebyr for behandling af visumansøgningen, jf. forslaget artikel 1, (3), pkt. 1.B.1, litra b. Firmaet sender herefter den samlede visumsag til ambassaden eller konsulatet med henblik på behandling af sagen der, og med henblik på indlæggelse af oplysningerne i VIS. Det understreges, at den eksterne samarbejdspartner af databeskyttelsesmæssige grunde ikke må gives adgang til at indlægge oplysninger i VIS.

Endvidere indeholder forslaget nærmere bestemmelser om de krav, der bør stilles til den eksterne samarbejdspartner, herunder i forhold til sikkerhedsforanstaltninger, solvens og pålidelighed. Herudover skal selve kontrakten, der indgås, indeholde bestemmelser om blandt andet omfanget af firmaets ansvar og pligt til at handle efter anvisning fra medlemsstaten/rne, jf. forslaget artikel 1, (3), pkt. 1.B.2.

Det bemærkes, at der i forslaget lægges op til, at medlemsstaternes samarbejde med rejsebureauer og rejsearrangører alene kan foregå i forhold til gentagne ansøgninger, det vil sige for ansøgere, hvis biometriske kendetegn er indlagt i VIS inden for de foregående 48 måneder. Rejsebureauer og rejsearrangører kan således ikke optage biometriske kendetegn på vegne af ambassaden/konsulatet, jf. forslagens artikel 1, (3), pkt. 1.D, litra b.

Endelig indeholder forslaget bestemmelser om, at medlemsstaterne kan beslutte at bibeholde muligheden for, at ansøger kan indgive sin ansøgning direkte på konsulatet eller i ambassaden. Medlemsstaten skal endvidere sikre kontinuitet i modtagelsen og behandlingen af visumansøgninger i tilfælde af, at samarbejdet med andre medlemsstater eller med eksterne samarbejdspartnere pludselig ophører, jf. forslagens artikel 1, (3), pkt. 1.C.

3. Gældende dansk ret og forslagens konsekvenser herfor

Vedtagelsen af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

En tilknytning til forslaget på mellemstatsligt grundlag i medfør af Protokollen om Danmarks Stilling vil få lovgivningsmæssige konsekvenser, idet der, som forslaget foreligger, vil skulle ske ændringer i udlændingeloven.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter forslag til fælles løsninger i forbindelse med gennemførelsen af VIS, herunder fælles anvendelse af det tekniske udstyr til optagelse af biometriske kendetegn.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Medlemsstaterne forventes at støtte etablering af fælles regler for optagelse af biometriske kendetegn og for fastsættelse af visse undtagelser.

6. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 18. oktober 2007.

Dans Røde Kors finder det bekymrende, at medlemsstaterne generelt støtter så lav en alder for børn i relation til optagelse af fingeraftryk som muligt, og at det er afgørende, at fingeraftryk af børn alene anvendes til identifikation.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet har modtaget forslaget samtidig med Rådet med henblik på Europa-Parlamentets deltagelse i vedtagelsen af forslaget i overensstemmelse med EF-traktatens artikel 251 om fælles beslutningstagen mellem Rådet og Europa-Parlamentet.

Der foreligger nu en rapport fra Europa-Parlamentet, hvoraf blandt andet fremgår, at Europa-Parlamentet foreslår aldersgrænsen for optagelse af børns fingeraftryk fastsat til 14 år og en øvre grænse for ældre personer på 79 år. Der foreslås endvidere en genbrugsperiode for fingeraftryk på 59 måneder. Endelig foreslår Europa-Parlamentet at gebyret i forbindelse med outsourcing-aftaler fastholdes på 60 euro.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forslaget anført, at der af hensyn til en effektiv anvendelse af VIS er behov for en fælles retlig ramme, for at der kan indføres harmoniserede regler om obligatorisk registrering af biometriske kendetegn.

Konsulaternes behandling af visumansøgninger med henblik på indførelse af biometriske kendetegn bør organiseres inden for de rammer, fællesskabsretten giver, for at sikre at der anvendes en harmoniseret strategi. Hvis medlemsstaterne eksempelvis hver for sig valgte at fritage forskellige kategorier af personer fra kravet om registrering af fingeraftryk, ville det medføre risiko for visumshopping.

Målet om at opnå en harmoniseret strategi ville således ikke kunne nås af medlemsstaterne hver for sig, og forslaget ses derfor at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens betragtninger.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

En eventuel dansk deltagelse i en kommende etablering af fælles visumansøgningscentre vil muligvis medføre positive statsfinansielle konsekvenser af et vist omfang, der dog ikke kan fastlægges på nuværende tidspunkt.

En gennemførelse af forslaget vil - afhængigt af den konkrete udmøntning mv. - kunne medføre en vis reduktion af de merudgifter, indførelsen af visuminformationssystemet (VIS) vil medføre til såvel anlæg som drift. Det mulige besparelspotentiale fordrer, at Danmark er repræsenteret på stedet ved en ambassade eller et generalkonsulat.

Forslaget har hverken samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelses-mæssige konsekvenser for Danmark.

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

Forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) henholdsvis den 27. – 28. april 2006, den 1.-2. juni 2006 og *den 24. juli 2006* blev Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik orienteret om forslaget.

Dagsordenspunkt 16): Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivforslaget) (KOM(2005)391)*

Nyt notat.

Resumé:

Kommissionens forslag til direktiv om fælles standarder og procedurer for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold forligger nu i en revideret udgave udarbejdet af det portugisiske formandskab. Et grundnotat om det oprindelige direktivforslag er den 21. marts 2006 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Da forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne, skal Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen træffe afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre beslutningen i dansk ret. Ved en dansk tilslutning til forslaget vil visse dele af forslaget have lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget skønnes umiddelbart, som sagen foreligger på nuværende tidspunkt, ikke at ville få statsfinansielle konsekvenser. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Danmark støtter, at direktivforslaget alene drejer sig om at fastsætte minimumsstandarder og -procedurer for tredjelandsstatsborgere og ikke berører mulighederne for at få opholdstilladelse.

1. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 1. september 2005 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.

I foråret 2006 enedes medlemsstaterne om retningslinier for, hvorledes reguleringen af udsendelsesområdet kan ske, og derefter har det portugisiske formandskab udarbejdet et nyt forslag til direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

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.

Det fremgår af forslagets præambel, at forslaget udgør en delvis udbygning af Schengen-reglerne.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. – 9. november 2007 forventes forslaget drøftet med henblik på afklaring af eventuelle udestående problemstillinger.

2. Formål og indhold

– Generelle bestemmelser

Formålet med direktivforslaget er at fastsætte fælles standarder og procedurer vedrørende tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Standarderne skal bl.a. fastsættes i overensstemmelse med grundlæggende rettigheder og international ret, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser.

Direktivforslaget omfatter tredjelandstatsborgere, som opholder sig ulovligt på en medlemsstats område. Dette gælder dog ikke for tredjelandstatsborgere, som er udvist på grund af kriminalitet, eller som skal udleveres til strafforfølgelse samt tredjelandstatsborgere, der afvises på grænsen. Desuden er personer, der har rettigheder som følge af EU's regler om fri bevægelighed, ikke omfattet af direktivforslaget.

Med direktivforslaget forpligtes medlemsstaterne til at træffe afgørelse om tilbagesendelse vedrørende tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, der opholder sig i medlemsstaterne. Der kan således træffes én samlet afgørelse om tilbagesendelse og udsendelse.

Det anføres i direktivforslaget, at hvis en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold i en medlemsstat har lovligt ophold i en anden medlemsstat, skal den pågældende anmodes om at udrejse til denne medlemsstat straks. Medlemsstaterne har til enhver tid ret til at meddele en tredjelandstatsborger opholdstilladelse eller andet lovligt ophold. Ligesom medlemsstaterne kan undlade at træffe afgørelse om tilbagesendelse, hvis den pågældende tredjelandstatsborger har en verserende sag om forlængelse af opholdstilladelse eller andet lovligt ophold.

Det fremgår af direktivforslaget, at tredjelandstatsborgeren skal have adgang til effektive retsmidler i form af klage til en domstol eller en administrativ appelinstans eller skal have mulighed for at søge om genoptagelse af afgørelsen om udsendelse. Klagen/genoptagelsesansøgningen kan have automatisk opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, ellers skal tredjelandstatsborgeren have mulighed for til at søge om opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen.

Tredjelandstatsborgerens ophold under sagens behandling om udsendelse skal mindst opfylde følgende standarder: Tredjelandstatsborgeren skal sikres mulighed for at være sammen med familiemedlemmer, der aktuelt er på medlemsstatens område, så lang tid som muligt, tredjelandstatsborgerens basale behov skal opfyldes og nødvendig sundhedsbehandling være tilgængelig, mindreårige skal sikres skolegang, og der skal tages hensyn til sårbare personers særlige behov.

2.2. Udrejsefrist

Direktivforslaget foreskriver, at en afgørelse om udsendelse skal indeholde en passende tidsfrist for frivillig udrejse på op til 30 dage. Denne periode kan forlænges på passende vis efter sagens konkrete omstændigheder. Medlemsstaten kan for at undgå, at tredjelandstatsborgeren forsvinder, benytte forskellige foranstaltninger, som meldepligt, deponering af økonomisk garanti, indlevering af personlige dokumenter eller ophold på bestemt sted i denne periode. Udrejsefristen kan fastsættes til straks, hvis der er grund til at antage, at den pågældende vil forsvinde eller være til fare for den offentlige orden, offentlige sikkerhed eller nationale sikkerhed. Direktivforslaget definerer risiko for, at tredjelandstatsborgeren forsvinder, som tilfælde, hvor der er væsentlige grunde til at antage, at den pågældende tredjelandstatsborger i udsendelsesposition vil forsvinde, for eksempel hvis den pågældende er indrejst i medlemsstaten ulovligt uden at opnå lovligt ophold umiddelbart efter indreisen, hvis den pågældendes udrejsefrist er udløbet, eller den pågældende har ændret opholdssted i medlemsstaten uden at oplyse de relevante myndigheder herom, samt hvis den pågældende ikke overholder foranstaltninger, som skal sikre, at den pågældende ikke forsvinder, eller den pågældende tidligere har obstrueret udsendelse.

Medlemsstaterne skal gennemføre udsendelsesafgørelsen, hvis der ikke er fastsat en frist for frivillig udrejse, eller udrejsepligten ikke er efterlevet inden for fristen for frivillig udrejse. Hvis der er fastsat en frist for frivillig udrejse, kan udsendelse ikke gennemføres tvangsmæssigt, før denne frist er udløbet.

Når medlemsstaterne bruger motivationsfremmende foranstaltninger til at gennemføre udsendelser, skal disse være proportionale med formålet, og magt må ikke anvendes unødigt. Motivationsfremmende foranstaltninger skal anvendes i overensstemmelse med fundamentale rettigheder og med respekt for tredjelandstatsborgeren i overensstemmelse med national lovgivning.

Medlemsstaterne kan udsætte udsendelsen, særligt af følgende omstændigheder: Hvis tredjelandstatsborgeren ikke kan rejse på grund af sin fysiske eller psykiske tilstand, af tekniske grunde, som f.eks. manglende transportmuligheder, manglende accept fra tredjelandet, manglende identifikation, som umuliggør tvangsmæssig udsendelse, eller på grund af mang-

lende sikkerhed for, at uledsagede mindreårige kan overgives til familie, værge eller rette myndigheder ved ankomsten til hjemlandet samt en vurdering af de forhold, som barnet vender tilbage til.

2.3. Indrejseforbud

Afgørelser om udsendelse skal indeholde et indrejseforbud. Medlemsstaterne kan dog i særlige konkrete sager undlade at meddele indrejseforbud, ophæve eller suspendere et meddelt indrejseforbud af humanitære eller andre grunde, herunder hvis den pågældende tredjelandstatsborger udrejser frivilligt i overensstemmelse med udrejsefristen. Hvis en medlemsstat overvejer at give opholdstilladelse til en tredjelandstatsborger, der har et indrejseforbud i en anden medlemsstat, skal den anden medlemsstat først konsulteres om baggrunden for indrejseforbudet.

Længden af et indrejseforbud skal være indeholdt i afgørelsen og fastsat under hensyntagen til sagens omstændigheder og kan ikke overstige fem år. Dette gælder dog ikke, hvis den pågældende tredjelandstatsborger udgør en fare for offentlig sikkerhed.

2.5. Frihedsberøvelse

Medlemsstaterne skal frihedsberøve en tredjelandstatsborger, når der er rimelige grunde til at antage, at den pågældende vil forsvinde eller på anden måde undgå eller hindre udsendelsesproceduren, eller når andre motivationsfremmende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. En afgørelse om frihedsberøvelse kan træffes af administrative myndigheder eller en domstol. Når en afgørelse om frihedsberøvelse træffes af en administrativ myndighed, skal den forelægges for en domstol inden for 72 timer, og en afgørelse om frihedsberøvelse skal derefter forelægges for retten med jævne mellemrum, såfremt frihedsberøvelsen ønskes opretholdt. Frihedsberøvelsen kan maksimalt finde sted i op til 6 måneder. Denne periode kan dog forlænges, hvis den manglende udsendelse skyldes tredjelandstatsborgerens manglende samarbejde, manglende modtagelse af nødvendig dokumentation fra tredjelandet eller en verserende klage-/genoptagelsessag.

Det fremgår tillige af direktivforslaget, at frihedsberøvelsen skal opretholdes, så længe de nævnte betingelser er opfyldt, og frihedsberøvelsen er nødvendig. Hvis det viser sig, at der ikke længere er rimelig udsigt til at udsendelse kan gennemføres, eller betingelserne ikke længere er opfyldt, kan frihedsberøvelse ikke opretholdes.

Det fremgår også af direktivforslaget, at frihedsberøvelse af tredjelandstatsborgere i udsendelsesprocedure skal foregå i særlige faciliteter. Hvor dette ikke er muligt, skal den pågældende som udgangspunkt ikke frihedsberøves sammen med almindelige fængselsindsatte. Frihedsberøvede tredjelandstatsborgere skal have adgang til kontakt med deres partsrepræsentant, familiemedlemmer og relevante konsulære myndigheder samt relevante internationale organisationer og NGO'er. Der skal tillige tages særlige hensyn til sårbare personer i forbindelse med frihedsberøvelse. Hvis uledsagede mindreårige frihedsberøves, skal de holdes adskilt fra voksne, medmindre det er i barnets interesse ikke at gøre det. Medlemsstaterne skal sikre, at mindreårige ikke frihedsberøves i almindelige fængsler.

Endelig skal medlemslandene sikre, at relevante internationale organisationer og NGO'er har mulighed for at besøge den særlige facilitet for frihedsberøvelse for at vurdere forholdene.

3. Gældende dansk ret og forslagens konsekvenser herfor

Vedtagelsen af direktivforslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

En tilknytning til direktivforslaget på mellemstatsligt grundlag vil få lovgivningsmæssige konsekvenser, der kræver ændringer i udlændingeloven.

Der henvises til beskrivelsen af gældende dansk ret i grundnotat af 21. marts 2006 vedrørende Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (KOM (2005) 391 endelig).

4. Danmarks foreløbige generelle holdning

Danmark støtter, at direktivforslaget alene drejer sig om at fastsætte minimumsstandarder og -procedurer for tredjelandstatsborgere og ikke berører mulighederne for at få opholdstilladelse.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der forventes større opbakning til det reviderede direktivforslag end Kommissionens oprindelige forslag.

6. Høring

Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder og Rådet for Etniske Minoriteter har været hørt over det reviderede forslag til direktiv.

Dansk Flygtningehjælp har ved brev af 23. august 2007 afgivet høringssvar bl.a. med henvisning til det tidligere afgivne høringssvar af 12. oktober 2005. Dansk Flygtningehjælp støtter fortsat generelt fælles regler om tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Dansk Flygtningehjælp finder dog bl.a., at fristen for frivillig tilbagevenden bør være minimum fire uger, og at udstedelse af indrejseforbud skal være en mulighed frem for et krav. Dansk Flygtningehjælp finder, at de generelle kriterier for vurderingen af en tredjelandstatsborgers risiko for at forsvinde er bekymrende, da næsten alle asylansøgere indrejser ulovligt og ikke må straffes herfor ifølge flygtningekonventionen. Ligeledes findes det bekymrende, at indrejseforbud kan gives generelt, og at der bliver mulighed for, at varigheden heraf kan overstige 5 år. Det anføres endvidere, at personer, for hvem fuldbyrdelse af en afgørelse om tilbagesendelse er blevet udsat bør gives en midlertidig opholdstilladelse. Ende-

lig finder Dansk Flygtningehjælp, at der er sket et væsentligt skred i retssikkerheden for personer, der frihedsberøves, idet de konkrete grunde for frihedsberøvelse ikke længere er opregnet i direktivforslaget, og at der indføres mulighed for at udstrække varigheden af frihedsberøvelse udover 6 måneder.

Amnesty International har ved brev af 29. august 2007 afgivet høringssvar. Amnesty International anfører, at frihedsberøvelse er et alvorligt indgreb i en persons frihed, som rammer personer, der ikke er kriminelle, og der derfor kun bør ske frihedsberøvelse, hvor meget vigtige hensyn taler herfor. Amnesty International så gerne, at direktivforslaget præciserer, at der skal ske domstolsprøvelse af en afgørelse om frihedsberøvelse en gang om måneden af hensyn til prøvelsen af nødvendigheden og lovligheden af indgrebet. Desuden findes det bekymrende, at der kan dispenseres fra frihedsberøvelsens varighed udover de angivne 6 måneder, og det findes kritisabelt, at der kan dispenseres i tilfælde, hvor tredjelandsstatsborgeren ikke har indflydelse på de forhold, der begrundet frihedsberøvelsen.

Amnesty International har endvidere anført ved møde i SPAIS den 18. oktober 2007, at en varighed på op til 5 år for indrejseforbuddet synes vidtgående.

Dansk Røde Kors har ved møde i SPAIS den 18. oktober 2007 anført, at frihedsberøvelse af ikke-kriminelle er problematisk, at frihedsberøvelser bør prøves regelmæssigt, at forlængelse af frihedsberøvelse er problematisk, når dette skyldes forhold, som den pågældende ikke selv har indflydelse på, og at et indrejseforbud på 5 år synes vidtgående. Dansk Røde Kors henviste i den forbindelse til, at flygtninge, der er indrejst ulovligt, ikke må straffes herfor.

7. Europa-Parlamentet

Kommissionen har sendt direktivforslaget til Europa-Parlamentet samtidig med oversendelsen til Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen, jf. EF-traktatens artikel 251.

Europa-Parlamentet har afgivet udtalelse om sagen den 20. september 2007.

Der forhandles løbende mellem Europa-Parlamentet og Rådet i bestræbelserne på at nå frem til en vedtagelse i 1. læsning.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i bemærkningerne til det oprindelige direktivforslag, at forslagets formål, der er at indføre fælles regler om tilbagesendelse, udsendelse, anvendelse af tvangsforanstaltninger, midlertidig frihedsberøvelse, og genindrejse, ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne. Fælles regler, som skal sikre en passende og ensartet behandling af personer med ulovligt ophold i hele EU, uanset i hvilken medlemsstat de pågribes, kan ifølge Kommissionen kun vedtages på fællesskabsplan.

Kommissionen fremhæver endvidere, at det er specielt nødvendigt med fællesskabsregler for at håndtere sager, hvor en tredjelandsstatsborger, for hvem en medlemsstat allerede har

truffet afgørelse om tilbagesendelse eller udsendelse eller udstedt et indrejseforbud, pågribes i en anden medlemsstat eller forsøger at indrejse i en anden medlemsstat.

Medlemsstaterne har endelig i Haag-programmet opfordret Kommissionen til at fremlægge dette forslag, hvilket viser, at medlemsstaterne finder, at der er behov for fælles regler på området.

Kommissionens vurdering kan umiddelbart tiltrædes. Det skønnes, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet grundlæggende fælles regler om udsendelse alene kan vedtages på fællesskabsplan, og idet visse grundlæggende regler om udsendelse er et vigtigt led i forbindelse med vedtagelse af fælles regler i EU om asyl og indrejse og ophold.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

En vedtagelse af direktivet vil hverken få statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

En tilknytning til direktivet på mellemstatsligt grundlag i medfør af Protokollen om Danmarks Stilling skønnes umiddelbart, som sagen foreligger på nuværende tidspunkt, ikke at ville få statsfinansielle konsekvenser.

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

Et grundnotat om det oprindelige direktivforslag er den 21. marts 2006 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Dagsordenspunkt 17): Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om indførelse af en forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser, som bygger på, at Bulgarien, Tjekkiet, Cypern, Letland, Ungarn, Malta, Polen, Rumænien, Slovenien og Slovakiet ensidigt anerkender visse dokumenter som ligestillede med deres nationale visa i forbindelse med transit gennem deres område* (transit-forslaget), og

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om ændring af beslutning nr. 896/2006/EF om indførelse af en forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser på grundlag af medlemsstaternes ensidige anerkendelse af visse opholdstilladelser udstedt af Schweiz og Liechtenstein i forbindelse med transit gennem deres område* (Schweiz-forslaget), (KOM(2007)508)

Nyt notat.

Resumé:

Formålet med de to forslag til beslutninger er at inkludere Bulgarien og Rumænien i de etablerede ordninger for anerkendelse af visse visa og opholdstilladelser til transit. Forslagene har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslagene. Regeringen støtter vedtagelsen af forslagene.

1. Baggrund

Rådet (generelle anliggender og eksterne relationer) vedtog den 14. juni 2006 to beslutninger om transit. Den ene, beslutning nr. 895/2006/EF, vedrører indførelse af en forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser, som bygger på, at Tjekkiet, Estland, Cypern, Letland, Litauen, Ungarn, Malta, Polen, Slovenien og Slovakiet ensidigt anerkender blandt andet Schengenlandenes visa og opholdstilladelser som ligestillede med de nævnte landes nationale visa i forbindelse med transit gennem deres område, og den anden, beslutning nr. 896/2006/EF, vedrører indførelse af en forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser på grundlag af medlemsstaternes ensidige anerkendelse af visse opholdstilladelser udstedt af Schweiz og Liechtenstein i forbindelse med transit gennem deres område.

Disse to beslutninger skal nu ændres til også at omfatte Bulgarien og Rumænien, der tiltrådte EU den 1. januar 2007.

Kommissionen har derfor den 11. september 2007 fremsat forslag til beslutning om indførelse af en forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser, som bygger på, at Bulgarien, Tjekkiet, Cypern, Letland, Ungarn, Malta, Polen, Rumænien, Slovenien og Slovakiet ensidigt anerkender visse dokumenter som ligestillede med deres nationale visa i forbindelse

* Forslagene er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

med transit gennem deres område, samt forslag til beslutning om ændring af beslutning nr. 896/2006/EF om indførelse af en forenklet ordning for personkontrol ved de ydre grænser på grundlag af medlemsstaternes ensidige anerkendelse af visse opholdstilladelser udstedt af Schweiz og Liechtenstein i forbindelse med transit gennem deres område.

Kommissionens to forslag er fremsat med hjemmel i EF-traktatens artikel 62, nr. 2.

Forslagene skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

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.

Førstnævnte forslag retter sig alene til en begrænset kreds af medlemsstater, der endnu ikke er fuldt ud med i Schengen-samarbejdet. Denne beslutning får således ikke betydning for Danmark.

Det andet forslag vedrører en ændring til en beslutning, der anses som en videreudvikling af Schengen-reglerne, og som Danmark i medfør af protokollen om Danmarks stilling ved brev af 8. december 2006 har meddelt, at Danmark ønsker at deltage i. Forslaget til ændring af den gældende beslutning anses imidlertid ikke som en videreudvikling af Schengen-reglerne henset til, at ændringen alene er rettet til Bulgarien og Rumænien for at tillade disse to medlemsstater at tilslutte sig den gældende beslutning med henblik på, at de to lande ensidigt anerkender visse opholdstilladelser udstedt af Schweiz og Liechtenstein som sidestillede med deres transitvisa. Forslaget til beslutning retter sig derfor ikke til Danmark og får ingen betydning for Danmark, der allerede har tilsluttet sig den gældende beslutning.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. – 9. november 2007 forventes der opnået politisk enighed om forslagene med henblik på formel vedtagelse på et snarligt rådsmøde derefter.

2. Formål og indhold

Formålet med de to forslag er at inkludere Bulgarien og Rumænien i de etablerede ordninger for anerkendelse til transit af dels Schengenlandenes visa og opholdstilladelser og dels Schweiz's og Liechtensteins opholdstilladelser.

For Bulgarien og Rumænien – såvel som for landene omfattet af udvidelsen i 2004 – gennemføres Schengen-reglerne i to faser, således at visse af Schengen-reglerne, herunder Rådets forordning nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav, anvendes fra starten af tiltrædelsen til EU, mens andre Schengen-regler først anvendes fra et senere tidspunkt. Dette medfører

blandt andet, at Bulgariens og Rumæniens visa kun er gyldige for deres eget territorium og omvendt, at Schengen-visa ikke er gyldige på Rumæniens og Bulgariens territorium.

Bulgarien og Rumænien er ikke omfattet af de to gældende beslutninger vedrørende dokumenter til brug for transit. De to lande har derfor pligt til at udstede nationale visa til alle de visumpligtige personer, der skal rejse gennem deres lande for at rejse til eller fra Schengenområdet eller til eller fra Schweiz og Liechtenstein, selvom de pågældende er i besiddelse af enten et Schengen-visum eller en opholdstilladelse udstedt af en Schengenstat eller Schweiz eller Liechtenstein.

De nye forslag tillader Bulgarien og Rumænien ensidigt at anerkende visa og opholdstilladelser udstedt af Schengen-staterne. Herudover kan Bulgarien og Rumænien vælge at anerkende hinandens nationale visa, samt de nationale visa, der udstedes af de medlemsstater, der trådte ind i EU i 2004, og som har valgt at anvende den allerede gældende beslutning. Sidstnævnte gruppe af lande, der endnu ikke deltager fuldt ud i Schengensamarbejdet, kan endvidere vælge at anerkende Bulgariens og Rumæniens nationale visa til transit.

Med ændringen søges arbejdsbelastningen for Bulgariens og Rumæniens diplomatiske repræsentationer mindsket i forhold til udstedelsen af transitvisa, indtil de to lande deltager fuldt ud i Schengen-reglerne.

Ordningen gennemføres på frivillig basis. Bulgarien og Rumænien kan således fortsat vælge at udstede nationale visa.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Forslagene til beslutninger har ingen konsekvenser for gældende dansk ret henset til, at de ikke retter sig til Danmark.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter vedtagelsen af forslagene til beslutninger.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

De øvrige medlemslande forventes at støtte vedtagelsen af forslagene til beslutninger.

6. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 18. oktober 2007.

7. Europa-Parlamentet

Forslagene skal vedtages i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

Europa-Parlamentets udtalelse i sagen foreligger endnu ikke.

8. Nærhedsprincippet

Formålet med forslagene er at indføre fælles regler, så Bulgarien og Rumænien samt de medlemsstater, der allerede anerkender beslutning nr. 895/2006/EF, ensidigt kan anerkende visse dokumenter til transit, samt at udvide den fælles ordning i beslutning nr. 896/2006/EF for ensidig anerkendelse af visse opholdstilladelser udstedt af Schweiz og Liechtenstein.

Kommissionen anfører i den forbindelse, at ingen medlemsstat alene har mulighed for at træffe rent nationale foranstaltninger, der har en sådan virkning. Formålet kan derfor kun gennemføres på fællesskabsplan.

Regeringen kan tiltræde Kommissionens vurdering.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens forslag har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, henset til at forslagene ikke retter sig til Danmark.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

I forbindelse med vedtagelsen af forslag til Rådets beslutninger nr. 895/2006/EF og nr. 896/2006/EF blev disse forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 21. februar 2006.

Dagsordenspunkt 18): Euromed-ministermøde om migration den 18.-19. november 2007 – udkast til politiske konklusioner fra mødet

Nyt notat.

Resumé:

Den 18.-19. november 2007 afholdes et ministermøde om migration mellem Euromed-landene, dvs. EU-landene og landene i Middelhavsområdet, i Albufeira, Portugal. På råds-mødet (retlige og indre anliggender) eller et senere rådsmøde forventes formandskabet at orientere om status på forberedelserne forud for Euromed-ministermødet, og udkastet til politiske konklusioner fra mødet vil eventuelt blive godkendt af Rådet. Udkastet til konklusioner indeholder bl.a. en handlingsplan med konkrete initiativer inden for tre prioriterede områder: lovlig indvandring, migration og udvikling samt ulovlig indvandring. Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Konklusionerne fra ministermødet forventes ikke at have hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Regeringen støtter et godt samarbejde mellem EU og landene i Middelhavsområdet om migrationsrelaterede emner.

1. Baggrund

Med henblik på at relancere Euromed-samarbejdet, dvs. samarbejdet mellem EU og landene i Middelhavsområdet (Algeriet, Det Palæstinensiske Selvstyre, Egypten, Israel, Jordan, Libanon, Marokko, Syrien, Tunesien og Tyrkiet) samt virkeliggøre målene i Barcelona-erklæringen fra 1995, mødtes stats- og regeringschefer fra de 35 lande den 27.-28. november 2005 til topmøde i Barcelona.

Formålet med Barcelona-processen er at styrke forbindelserne mellem EU og landene omkring Middelhavet. Processen består af et sæt af regionale rammer, som bringer parterne sammen på både politisk og teknisk plan for at fremme deres fælles interesser, nemlig at skabe et område med fred og stabilitet baseret på grundlæggende principper, skabe et område, hvor velstanden deles, og forbedre den gensidige forståelse mellem regionens folkeslag. Processen understøttes af et net af bilaterale relationer mellem hvert partnerland og EU, hvilket blandt andet kommer til udtryk i form af associeringsaftalerne.

En del af erklæringen og det arbejdsprogram, der blev vedtaget på mødet mellem stats- og regeringscheferne i Barcelona den 27.-28. november 2005, vedrører migration.

Af erklæringen fremgår det bl.a., at alle landene anerkender betydningen af migration og behovet for at samarbejde for at mindske migrationspresset. Ligeledes blev der identificeret et behov for tættere samarbejde om bekæmpelse af ulovlig indvandring, ligesom partnerne anerkendte at have forpligtelser i relation til tilbagetagelse, herunder at indgå aftaler om tilbagetagelse af egne statsborgere, der opholder sig ulovligt i andre lande.

I arbejdsprogrammet (sektion 11 og 12 vedrører migration) er der lagt op til øget samarbejde om bl.a. forbedrede muligheder for lovlig migration, integration af lovlige indvandrere, mere sikre systemer for overførsel af remitter, bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneske-

handel, indgåelse af tilbagetagelsesaftaler, udvikling af praktisk samarbejde, udveksling af erfaringer vedrørende migrationshåndtering samt kapacitetsopbygning.

Den 18.-19. november 2007 afholdes et første møde mellem EU og Middelhavspartnerlandene på ministerniveau (Euromed-ministermøde) om migration med henblik på at følge op på arbejdsprogrammet vedtaget i november 2005 og styrke samarbejdet mellem EU og landene omkring Middelhavet. Ministermødet vil have særligt fokus på at styrke samarbejdet vedrørende lovlig indvandring, migration og udvikling samt ulovlig indvandring.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. november 2007 eller et senere råds-møde forventes formandskabet at orientere om status på forberedelserne forud for Euro-med-ministermødet, og udkastet til politiske konklusioner fra mødet vil eventuelt blive godkendt på rådsmødet.

2. Formål og indhold

Formålet med dagsordenspunktet er at få en status på forberedelserne forud for ministermødet om migration den 18.-19. november 2007.

Formålet med ministermødet er nærmere at drøfte, hvordan en del af arbejdsprogrammet, der vedrører migration, som blev vedtaget i november 2005 i Barcelona, kan gennemføres.

Ministermødet forventes at munde ud i et sæt konklusioner, som vil være bygget op i to dele. Første del indeholder en række politiske erklæringer om samarbejdet på migrationsområdet mellem EU og landene omkring Middelhavet. I disse erklæringer fremhæves det bl.a., at forvaltningen af migrationsstrømme, herunder bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel, er et fælles ansvar, at der er behov for et øget operativt samarbejde mellem landene på dette område, og at mulighederne for lovlig indvandring skal undersøges nærmere. Desuden understreges det, at en styrket sammenhæng mellem migration og udvikling kan bidrage positivt til udvikling i tredjelande.

Anden del af konklusionerne har en mere operationel karakter, idet den indeholder en række konkrete projekter om samarbejde mellem EU-landene og middelhavspartnerne, som vil kunne gennemføres på kort sigt. Disse projekter er struktureret omkring de tre prioriterede områder: lovlig indvandring, migration og udvikling samt ulovlig indvandring. I det foreliggende udkast til konklusioner foreslås det bl.a. at der skal nedsættes en arbejdsgruppe, som skal se nærmere på beskæftigelsessituationen og det fremtidige behov for arbejdskraft i partnerlandene, at der skal arrangeres en workshop om udsendelse og frivillig tilbagevenden, og at der skal arrangeres et seminar om pengeoverførsler (remitter) og mikrokrediter.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Da der alene er tale om konklusioner fra et ministermøde mellem EU og Middelhavspartnerlandene om gennemførelse af et arbejdsprogram om migration, vurderes sagen ikke at have konsekvenser for dansk ret.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter et godt samarbejde mellem EU og landene i Middelhavsområdet om migrationsrelaterede emner.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

De øvrige EU-medlemslande forventes ligeledes at støtte denne dialog.

6. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 18. oktober 2007.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

8. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet har ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Formandskabets udkast til konklusioner til Euromed-ministermødet om migration har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.