

UDENRIGSMINISTERIET

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Telefon +45 33 92 00 00
Telefax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
<http://www.um.dk>
Girokonto 3 00 18 06



Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EUK	11. august 2009

GRUNDNOTAT

Evaluering af Haag-programmet og Kommissionens meddelelse: Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjene- neste (Stockholm-programmet)

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Integrationsministeriets grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelse om evaluering af Haag-programmet og Kommissionens meddelelse: Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste (Stockholm programmet), KOM (2009) 0263 og KOM (2009) 0262.

Materialet er ligeledes sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge og Integrationspolitik.



Administrationsafdelingen
Internationalt Kontor

NOTAT

Dato: 11. august 2009
Journalnummer: 09/02580
Sagsbehandler: MDS

Grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelser om evaluering af Haag-programmet og –handlingsplanen samt om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste – for så vidt angår Integrationsministeriets område - (KOM (2009) 262 og KOM (2009) 263)

Resumé

Kommissionen vedtog den 10. juni 2009 sin evaluering af Haag-programmet og en meddelelse om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste, som udgør Kommissionens bidrag til et nyt flerårigt program for perioden 2010-2014 (Stockholm-programmet) på området for retlige og indre anliggender. I evalueringen anføres, at der er gjort betydelige fremskridt, men at fremskridtene på visse områder dog er blandede og begrænsede. For så vidt angår Kommissionens bidrag til det kommende Stockholm-program peges der på udlændinge- og integrationsområdet blandt andet på behovet for at konsolidere og iværksætte en indvandrings- og asylpolitik, der sikrer solidaritet mellem medlemsstaterne og et partnerskab med tredjelande. Det anføres, at bekæmpelse af den ulovlige indvandring skal forbedres, og at EU skal tilbyde beskyttelse til dem, der har behov for det. Da der er tale om meddelelser, er spørgsmålet om nærhedsprincippet ikke relevant, og de medfører ikke i sig selv statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser. Regeringen ser frem til det kommende arbejde med fastlæggelsen af det såkaldte Stockholm-program for de overordnede pejlemærker for samarbejdet for retlige og indre anliggender de næste fem år.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd (DER) fastlagde på sit møde i Tampere i oktober måned 1999 de politiske retningslinjer 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 udløb den 1. maj 2004.

Herefter fastlagde DER på sit møde den 4.-5. november 2004 et nyt flerårigt arbejdsprogram "Haag-programmet" til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU, der udløber i år og derfor skal erstattes af et nyt flerårigt arbejdsprogram på området for retlige og indre anliggender, det såkaldte Stockholm-program, for perioden 2010-2014.

Som Kommissionens bidrag til det videre arbejde med fastlæggelse af et nyt arbejdsprogram for perioden 2010-2014 vedtog Kommissionen den 10. juni 2009 sin evaluering af Haag-programmet og –handlingsplanen (KOM (2009) 263) samt sin meddelelse om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i borgernes tjeneste (KOM (2009) 262).

Kommissionen anfører, at gennemførelsen og principperne i den europæiske pagt om indvandring og asyl, som blev vedtaget på DER's møde den 15.-16. oktober 2008, skal udgøre grundlaget for EU's indsats på området i årene fremover for så vidt angår indvandring og asyl.

De to meddelelser vil i de kommende måneder danne grundlag for drøftelser i Rådet (retlige og indre anliggender) og i Europa-Parlamentet. Formandskabet ventes i løbet af efteråret at fremlægge et egentligt forslag til Stockholm-programmet med henblik på en drøftelse heraf på rådsmødet for retlige og indre anliggender den 30. november – 1. december 2009 og på rådsmødet for almindelige anliggender og eksterne forbindelser den 7. – 8. december 2009. Det er hensigten, at det nye program skal vedtages af DER den 10. - 11. december 2009.

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 som udgangspunkt 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

2.1 Evaluering af Haag-programmet og –handlingsplanen

Kommissionens meddelelse (KOM (2009) 263) med evalueringen af Haag-programmet indeholder også tre detaljerede dokumenter, der nærmere beskriver fremskridt vedrørende de enkelte elementer og forslag fremsat som led i opfølgningen på Haag-programmet.

Kommissionen fastslår i sin evaluering, at der er gjort betydelige fremskridt, hvad angår realiseringen af mange af ambitionerne i Haag-programmet, og de fleste af de planlagte foranstaltninger er blevet vedtaget. Det fulde udbytte heraf vil ifølge Kommissionen dog først kunne ses på længere sigt, ligesom at fremskridtene på visse områder er blandede eller begrænsede.

Kommissionen anfører blandt andet, at bekæmpelse af ulovlig indvandring og misbrug af asylsystemet ikke må forhindre asylansøgere i at få adgang til den beskyttelse, de har ret til. Grænseforvaltning er i lighed med politisamarbejdet i forbindelse med bekæmpelse af ulovlig indvandring af afgørende betydning for EU's sikkerhed, og det anføres, at vi er nødt til fuldt ud at udnytte de muligheder, ny teknologi giver.

Ifølge Kommissionen er det nødvendigt i højere grad at integrere blandt andet migrationspolitikken i EU's strategi for forbindelser med tredjelande, og partnerskaber med tredjelande skal styrkes.

Kommissionen anfører, at EU kan være stolt af de resultater, der hidtil er nået. Selvom Haag-programmet blev udviklet inden for et relativt kort tidsrum, ligger dets styrke i dets mere langsigtede perspektiver. Udfordringen i de kommende år, bliver ifølge Kommissionen, at opretholde dynamikken og bygge videre på succesen og samtidig lære af erfaringerne.

2.2 Kommissionens bidrag til Stockholm-programmet

Nedenfor gennemgås de elementer i Kommissionens meddelelse (KOM (2009) 262), der vedrører Integrationsministeriets område. Der er tillige medtaget et afsnit, der henhører under Indenrigs- og Socialministeriet. For så vidt angår de øvrige dele henvises til Justitsministeriets grundnotat.

Kommissionens meddelelse lægger op til 4 hovedmålsætninger vedrørende henholdsvis et Europa, der sikrer borgernes rettigheder om beskyttelse af de grundlæggende rettigheder, herunder den frie bevægelighed for EU-borgere, et Europa for ret og retfærdighed blandt andet med henblik på at gøre det lettere for borgerne at få deres sager for domstolen overalt i EU, et Europa, der beskytter, med fokus på at forbedre sikkerheden i EU, herunder grænsekontrollen, og et solidarisk Europa, der vedrører iværksættelse af en egentlig indvandrings- og asylpolitik, bekæmpelse af den ulovlige indvandring og styrket integration.

2.2.1 Fuld udøvelse af retten til fri bevægelighed

Kommissionen har til hensigt at styrke sin politik i forbindelse med opholdsdirektivets gennemførelse med henblik på at sikre, at medlemsstaterne gennemfører og anvender det rigtigt. Kommissionen anfører, at den frie bevægelighed også indebærer forpligtelser for dem, der har ret til den. Kommissionen vil undersøge, hvordan den kan hjælpe medlemsstaternes myndigheder med effektivt at bekæmpe misbrug af dette grundlæggende princip i EU, og har den 2. juli 2009 offentliggjort retningslinjer herom. For at gøre visse administrative og juridiske skridt lettere foreslås der blandt andet indført en ordning, der gør det lettere at opnå de vigtigste civilstandsattester.

2.2.2. Vi skal leve sammen i et område, hvor der er respekt for forskellighed og de mest udsatte beskyttes

Kommissionen angiver, at bekæmpelsen af diskrimination, racisme, antisemitisme, fremmedhad og homofobi skal fortsættes med beslutsomhed og ved i fuldt omfang at bringe de eksisterende midler i anvendelse, herunder særligt de finansielle programmer. Der bør end-

videre foretages en øget kontrol med anvendelsen af lovgivningen, herunder af den nye rammeafgørelse om racisme og fremmedhad.

Herudover anfører Kommissionen, at FN's konvention om barnets rettigheder potentielt vedrører EU's politik på alle områder, og at opmærksomheden navnlig skal rettes mod de særligt udsatte børn, navnlig i forbindelse med indvandringspolitikken (uledsagede mindreårige, ofre for menneskehandel). EU og dets medlemsstater bør ifølge Kommissionen stå sammen om at sikre, at udsatte grupper og særligt romaer fuldt ud inddrages i samfundet ved at arbejde for deres integration i skolesystemet og på arbejdsmarkedet og ved at bekæmpe den vold, de kan være udsat for. EU vil gøre en målrettet indsats for at mobilisere strukturfondene til dette formål og vil føre tilsyn med, at de eksisterende midler anvendes efter hensigten.

2.2.3 Deltagelse i det demokratiske liv i EU

Kommissionen anfører, at valgretten og valgbarheden ved kommunalvalg og valg til Europa-Parlamentet i en anden medlemsstat end hjemlandet er det politiske aspekt af unionsborgerskabet. Den faktiske udøvelse af denne ret er imidlertid ikke særlig tilfredsstillende og bør fremmes gennem kommunikations- og informationskampagner om de rettigheder, unionsborgerskabet giver.

Med henblik på valget til Europa-Parlamentet i 2014 bør det overvejes, hvilke foranstaltninger der kan træffes for at tilskynde borgerne til at deltage. Som en del heraf kan det gøres lettere for borgerne at foretage alle de nødvendige skridt i forbindelse med afstemningen og at blive optaget på valglisten, og der kan stemmes i den uge, hvor den 9. maj ligger.

Mere generelt bør det også undersøges, hvordan rettighederne for de borgere, der bor i en anden medlemsstat, kan suppleres med henblik på at få dem til i højere grad at deltage i det demokratiske liv i den medlemsstat, hvor de bor.

2.2.4 Grænsekontrol og -overvågning

Kommissionen anfører, at udvikling af en integreret grænseforvaltning kræver yderligere modernisering af Schengen-reglerne og et styrket samarbejde for dermed at sikre en større koordinering af målene for kontrollen af de forskellige strømme (varer og personer). Det bør ske med absolut overholdelse af menneskerettighederne og adgangen til international beskyttelse.

Det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne inden for rammerne af samarbejdet med EU's grænseagentur, Frontex, bør forbedres med agenturet i en central rolle. Frontex' operationelle kapacitet bør styrkes, navnlig gennem de fremtidige regionalkontorer eller særkontorer. Kommandobeføjelser vedrørende de fælles operationer på frivillig basis, anvendelse af egne midler, mulighed for lettere at mobilisere det nødvendige mandskab til udførelse af operationer bør i denne henseende prioriteres højt. Det anføres, at synergierne mellem Europol og Frontex bør forbedres.

De forskellige former for kontrol ved grænseovergangssteder bør rationaliseres, navnlig ved at adskille privat trafik fra kommerciel trafik på grænseovergangsstederne. I visse tilfælde vil

denne rationalisering indebære forbedring af eksisterende infrastrukturer og øget anvendelse af ny teknologi (biometriske kendetegn osv.). Et tættere samarbejde mellem nationale myndigheder vil gøre det muligt at forenkle procedurerne, så grænsepassagen bliver lettere.

Behov for international beskyttelse samt modtagelse af uledsagede mindreårige bør ifølge Kommissionen prioriteres højt. Det bliver dermed vigtigt at koordinere aktiviteterne mellem Frontex og Det Europæiske Asylstøttekontor. I denne henseende bør EU ligeledes overveje en præcisering af de internationale regler i forhold til behovet for kontrol og overvågning af søgrænserne samtidigt med, at de grundlæggende forpligtelser til retningsaktioner til søs bibeholdes.

Herudover anfører Kommissionen, at udviklingen af det europæiske grænseovervågnings-system (EUROSUR) bør videreføres, og at der inden 2013 bør etableres et samarbejde mellem medlemsstaterne og med Frontex vedrørende deling af overvågningsoplysninger vedrørende grænserne mod syd og øst.

Kommissionen lægger op til, at EU skal udvikle og styrke sine forbindelser med tredjelande vedrørende integreret grænseforvaltning.

2.2.5 Informationssystemerne

Det er Kommissionens målsætning, at udviklingen af SIS II og VIS skal tilendebringes, således at systemerne bliver fuldt ud operationelle. Desuden hedder det, at forvaltningen af systemerne vil kunne stabiliseres gennem indførelsen af et nyt agentur.

Videre lægger Kommissionen op til indførelse et system for elektronisk registrering af indrejse til og udrejse fra EU-medlemsstaternes område samt programmer for registrerede rejsende med idriftsættelse i 2015. EU vil ligeledes skulle udtale sig om muligheden for at udvikle et europæisk system for forudgående rejsetilladelse.

2.2.6 Visumpolitik

Kommissionen anfører her, at EU først og fremmest bør gennemføre de allerede eksisterende instrumenter effektivt. Når den nye visumkodeks træder i kraft, og VIS gradvis indføres, vil det skabe større sammenhæng og effektivitet. Visumpolitikken udgør endvidere en vigtig løftestang for EU's eksterne politik, hvorfor visumpolitikken bør finde sted under hensyntagen til de forskellige prioriteringer for den interne og den eksterne politik.

Kommissionen lægger op til, at regionale programmer for konsulært samarbejde skal ledsage den gradvise udrulning af VIS. Sådanne programmer bør bl.a. omfatte en europæisk uddannelse af medlemsstaternes konsulære medarbejdere, en systematisk programmering af opførelsen af fælles centre for visumansøgning eller repræsentationsaftaler medlemsstaterne indbyrdes samt oplysningskampagner og regelmæssig dialog med tredjelande, hvis statsborgere er visumpligtige i Schengen.

Kommissionen anfører, at muligheden for at fremme indgåelse af nye aftaler om lempelse af visumreglerne bør evalueres. Biometriske pas findes at være en forudsætning for afslutning på sådanne forhandlinger, som ligeledes bør omfatte tilbagetagelse af personer med ulovligt ophold.

På grundlag af en systematisk evaluering af forholdene i de pågældende tredjelande skal listerne over, hvilke landes statsborgere der er visumpligtige eller ikke, revideres regelmæssigt, anfører Kommissionen. Vurderingskriterierne bør ifølge Kommissionen være sikkerhedsniveau for rejsedokumenter, kvaliteten af grænsekontrollen, håndhævelse af asyl- og indvandringspolitikken, effektiv bekæmpelse af organiseret kriminalitet og overholdelse af menneskerettigheder og bør ses i forhold til EU's eksterne politik over for det pågældende land.

Kommissionen anfører afslutningsvis, at EU bør gå videre endnu og overveje indførelsen af et fælleseuropæisk Schengen-visum, der om muligt udstedes af en fælles konsulær myndighed på grundlag af kriterier, der garanterer ligebehandling af samtlige ansøgere. Visumudstedelsen bør endvidere gradvis ske på baggrund af en vurdering af den individuelle risiko snarere end på grundlag af en risikoforudning i tilknytning til nationalitet.

2.2.7 En dynamisk indvandringspolitik

Ifølge Kommissionen bør indvandringspolitikken være i stand til at forvalte den stigende mobilitet, som følger af en stadigt mere globaliseret verden, og lægge vægt på sociale, økonomiske og kulturelle fremskridt.

2.2.7.1 Konsolidering af den samlede migrationstilgang

En samordnet forvaltning af migrationsstrømmene kræver ifølge Kommissionen et egentligt samarbejde med tredjelandene. EU og medlemsstaterne bør derfor:

- aktivt arbejde hen imod en udbygning af dialogen og partnerskabet med tredjelande og deres regioner og andre verdensdele og systematisk inddrage oprindelseslande, bestemmelseslande og transitlande. Afrika samt det sydlige og sydøstlige Europa vil fortsat have høj prioritet i denne henseende, hvilket dog ikke udelukker en dialog og et tæt samarbejde med Latinamerika, Vestindien og Asien,
- overveje indgåelse af nye specifikke aftaler, der omfatter de tre dimensioner af den samlede migrationstilgang – kontrol af ulovlig indvandring (herunder tilbagetagelse og støtte til frivillig tilbagevenden og reintegration), fremme af mobilitet og lovlig indvandring og bidrag til udvikling herunder med inspiration fra mobilitetspartnerskaberne,
- indføre effektive og solidariske systemer for forebyggelse af ulovlig indvandring, for forvaltningen af den lovlige indvandring og for bistand til indvandrere, der har behov for beskyttelse og asyl. Dette er særligt vigtigt i Middelhavsområdet,

- på sammenhængende vis anvende samtlige instrumenter inden for indvandringspolitikken, navnlig migrationsprofiler, programmer for cirkulær migration, samarbejdsplatforme, og styrke mobilitetspartnerskabernes rolle,
- mere effektivt kontrollere den ulovlige indvandring og menneskehandel ved at øge oplysningerne om migrationsruter og ved at fremme samarbejdet om overvågning og grænsekontrol og ved at lette tilbagetagelse gennem ledsageforanstaltninger i forbindelse med tilbagevenden,
- udvikle yderligere initiativer i forbindelse med indvandring og udvikling: forenkling af overførselstransaktioner og hensyntagen til fald i pengeoverførslerne på grund af den finansielle krise, inddragelse af indvandrergrupper i udviklingen af deres oprindelsesland eller regionen,
- mobilisere de forskellige samarbejdsinstrumenter, som EU råder over, for at styrke de centrale, regionale og lokale myndigheders kapacitet til at forvalte migrations-spørgsmål, herunder en forbedring af tredjelændenes kapacitet til at yde hensigtsmæssig beskyttelse.

EU bør ligeledes lægge vægt på samspillet mellem indvandringspolitikken og andre politikker, såsom social politik, økonomisk politik og handelspolitik.

2.2.7.2 En samordnet politik i overensstemmelse med arbejdsmarkedets behov

Kommissionen anfører, at den økonomiske indvandring i højere grad bør svare til arbejdsmarkedets behov i medlemsstaterne. EU bør have en fælles ramme i form af en fleksibel indrejsetilladelse, der gør det muligt at tilpasse sig den større mobilitet og de nationale arbejdsmarkedets behov. Denne fælles ramme skal fuldt ud respektere medlemsstaternes beføjelser med hensyn til at bestemme, hvor mange tredjelandsstatsborgeres indrejse, de vil tillade med henblik på beskæftigelse. I denne forbindelse bør omfanget af indvandrernes mobilitet inden for Europa og følgerne af manglende beskæftigelse for opholdstilladelsens gyldighed nyde særlig bevågenhed.

For at lette analysen og forståelsen af migrationsfænomenet bør muligheden for oprettelse af et observatorium undersøges. Et sådant observatorium vil muliggøre udbredelse og systematisk udnyttelse af det arbejde og de kilder, der er til rådighed, og indsamling af sammenlignelige data om indvandring.

Ifølge Kommissionen bør tilrettelæggelsen af indvandringen derfor ske på grundlag af en global evaluering af kompetencer, som Europa for brug for indtil 2020 under hensyntagen til den økonomiske situation. Kommissionen finder, at det kan overvejes at skabe en europæisk platform for dialog, der samler arbejdsgivere, fagforeninger, arbejdsformidlinger med flere, og som kan identificere, hvordan denne arbejdsrelaterede indvandring bedre kan forvaltes, og hvilke tilpasninger af de retlige og institutionelle rammer, der er nødvendige.

2.2.7.3 En proaktiv politik med udgangspunkt i en europæisk status for lovlige indvandrere

For at optimere de positive virkninger af lovlig indvandring til alles fordel – oprindelses- og bestemmelseslande, de modtagende lokalsamfund og indvandrerne – er det nødvendigt med en klar og gennemsigtig tilgang, der er rimelig og respektfuld over for den enkelte. Kommissionen foreslår derfor, at der vedtages en indvandringskodeks, der sikrer de lovlige indvandrere ensartede juridiske rettigheder, der kan sammenlignes med unionsborgernes. En sådan kodificering af de eksisterende lovttekster skal om nødvendigt omfatte hensigtsmæssige ændringer for at forenkle eller supplere de gældende bestemmelser og forbedre deres anvendelse.

EU bør ifølge Kommissionen vedtage fælles regler for effektivt at forvalte de migrationsstrømme, der skyldes familiesammenføring, og i betragtning af den beskudne harmonisering af de nationale lovgivninger kan det overvejes at ændre familiesammenføringsdirektivet efter en større høring.

På integrationsområdet bør der ifølge Kommissionen udformes en fælles koordineringsmekanisme for at understøtte medlemsstaternes indsats. Der bør ske en kortlægning af fælles praksis og europæiske moduler, navnlig for førstegangsendvandrere, samt en udvikling af fælles indikatorer for evaluering af integrationspolitikker. Der bør ligeledes sikres en større overensstemmelse med andre politikker, f.eks. uddannelse, kultur, beskæftigelse, flersprogethed og ungdom, samt en større inddragelse og høring af civilsamfundet med udgangspunkt i det europæiske forum for integration.

2.2.7.4. En bedre styring af den ulovlige indvandring

Ifølge Kommissionen bør ulovlig beskæftigelse bekæmpes gennem forebyggende og retshåndhævende foranstaltninger sideløbende med beskyttelse af de indvandrere, som er ofre for den ulovlige beskæftigelse, og der henvises til gennemførelsen af sanktionsdirektivet.

Nultolerance bør ifølge Kommissionen gælde for menneskesmugling og menneskehandel. Der investeres i menneskelige og finansielle ressourcer for at øge kontrollen, navnlig på arbejdspladserne, men også for at forenkle betingelserne for udstedelse af opholdstilladelse til ofrene.

Kommissionen anfører, at indførelse af en effektiv udsendelses- og repatrieringspolitik bør ske under overholdelse af personernes rettigheder og værdighed og henviser blandt andet til gennemførelsen af udsendelsesdirektivet. På længere sigt og på grundlag af en evaluering af denne lovgivning bør princippet om gensidig anerkendelse af udsendelsesafgørelser konkretiseres. Den af direktivet følgende obligatoriske registrering i SIS af indrejseforbud gør, at princippet kan iværksættes fuldt ud.

Prioriteringen af frivillig tilbagevenden bør ifølge Kommissionen fremmes og aktivt styrkes, navnlig i forbindelse med eksisterende finansielle instrumenter. Alt for ofte kan udsendelsesforanstaltninger imidlertid ikke udføres på grund af juridiske eller praktiske hindringer. I fraværet af klare regler bør muligheden for at vedtage fælles standarder om ansvaret for ulovlige indvandrere, der ikke har kunnet udsendes, undersøges efter en gennemgang af nationa-

le behov og praksis. Vedrørende legaliseringer af indvandrere bør informationsudvekslingen mellem medlemsstaterne forbedres, og der bør udformes retningslinjer herfor.

Uledsagede mindreårige, som ulovligt indrejser på EU's område, er i Kommissionens øjne en anden særlig udfordring, der må give anledning til grundige undersøgelser, der må følges op af en handlingsplan med henblik på at konsolidere og supplere de lovgivningsmæssige og finansielle instrumenter på området og styrke samarbejdsmetoderne med oprindelseslandene, herunder med henblik på at lette de mindreåriges tilbagevenden til deres oprindelsesland.

2.2.8 Asyl: et fælles og solidarisk beskyttelsesområde

I Kommissionens meddelelse lægges der op til, at EU bør videreføre det arbejde, der allerede er iværksat for at skabe et fælles og solidarisk beskyttelsesområde. Inden 2012 skal der indføres en fælles asylprocedure og en ensartet status for international beskyttelse.

Det kommende europæiske asylstøttekontor skal råde over nødvendige midler til at omsætte kontorets kapacitet i praksis. Alle medlemsstaternes medarbejdere på asylområdet bør følge de samme uddannelsesmoduler. Kontorets opgaver vil kunne styrkes i 2013 på baggrund af en evaluering.

Integration af personer, der nyder international beskyttelse, bør ifølge Kommissionen forbedres, og der bør findes løsninger for de asylansøgere, som ikke opnår beskyttelse, men som af særlige årsager heller ikke kan udsendes.

Kommissionen finder, at der inden udgangen af 2014 bør ske en formalisering af princippet om gensidig anerkendelse af samtlige individuelle afgørelser om tildeling af beskyttelsesstatus truffet af medlemsstaternes asylmyndigheder. Dette vil muliggøre overførelse af beskyttelse.

Når det kommer til solidaritet på asylområdet medlemsstaterne imellem, lægges der i Kommissionens meddelelse op til, at man bør overveje en frivillig og koordineret mekanisme for intern genbosætning mellem medlemsstaterne af personer, der nyder international beskyttelse.

Det hedder videre i meddelelsen, at en første fase i dette arbejde består i at indføre systematisk programmering af bevillinger inden for rammerne af Den Europæiske Flygtningefond. Mekanismen vil kunne omfatte støtte til oprettelse af permanente modtagelses- og transitcentre i visse medlemsstater samt til specifikke ordninger for tilrettelæggelse af et partnerskab med UNHCR.

Sideløbende med denne første tilgang bør der foretages en undersøgelse af gennemførligheden og de juridiske og praktiske virkninger af den fælles behandling af asylansøgnings såvel internt som eksternt. Undersøgelsen skal supplere den fælles europæiske asylsystem og ske under overholdelse af de relevante internationale standarder. På grundlag af disse undersøgelser og af evalueringen af den oprindelige solidaritetsmekanisme kan det - anfører Kommissionen - overvejes at indføre et stabiliseret solidaritetssystem koordineret af asylstøttekontoret fra og med 2013.

Herudover lægger Kommissionen op til, at den EU-interne finansielle solidaritet bør genvurderes, idet der under hensyn til de hidtidige erfaringer fra arbejde med flygtningefonden bør kortlægges nye kriterier for fordelingen eller indsatsområder.

I meddelelsen slår Kommissionen endvidere fast, at solidaritet med de tredjelande, der er udsat for omfattende flygtningestrømme, eller som huser store flygtningegrupper eller fordrevne personer, er af største vigtighed, og at EU bør støtte opbygningen af tredjelandenes kapacitet til at udvikle deres egne asylsystemer.

Det hedder videre, at nye ansvarsområder i forbindelse med beskyttelse kunne overvejes, herunder at procedurer for beskyttet adgang og udstedelse af humanitære visa bør fremmes, herunder med hjælp fra diplomatiske repræsentationer.

For yderligere at styrke den eksterne dimension i asylpolitikken vil EU kunne udvide programmerne for regional beskyttelse i partnerskab med UNHCR og de berørte tredjelande og med hjælp fra støttekontoret og fællesskabets eksterne finansielle instrumenter.

Endelig anfører Kommissionen, at EU vil intensivere sine bestræbelser vedrørende genbosætning for at tilbyde varige løsninger for flygtningene.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Da der alene er tale om meddelelser, har disse ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Senere vedtagelse af forslag om udmøntning af Kommissionens ideer som led i det kommende Stockholm-program på Integrationsministeriets område ventes som udgangspunkt ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet sådanne forslag i vidt omfang må ventes at blive fremlagt med hjemmel i EF-traktatens kapitel IV.

Efter Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af sådanne forslag og er ikke bundet heraf, med undtagelse af reglerne om, hvilke landes statsborgere der er visumpligtige, samt regler om fælles udformning af visa.

I det omfang Rådet træffer 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.

Opmærksomheden henledes på, at det nye arbejdsprogram vil gælde for perioden 2010-2014 og dermed efter Lissabon-traktatens forventede ikrafttræden.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen ser frem til det kommende arbejde med fastlæggelsen af det såkaldte Stockholm-program for de overordnede pejlemærker for samarbejdet på området for retlige og indre anliggender i perioden 2010-14.

Regeringen vil arbejde for, at Stockholm-programmet vil kunne bygge på mange af de gode elementer, der allerede er indeholdt i Haag-programmet fra 2004, i den samlede migrationsstrategi fra 2005 og i indvandrings- og asylpagten fra 2008.

Regeringen sendte den 27. marts 2009 sit positionspapir til formandskabet og Kommissionen som et bidrag til udarbejdelsen af Stockholm-programmet. Positionspapiret blev den 1. april 2009 sendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Regeringens hovedprioriteter til programmets dele om udlændinge- og integrationsområdet er fortsat et styrket praktisk samarbejde på asylområdet, en effektiv udsendelsespolitik og en flerstrengt og intelligent bekæmpelse af ulovlig indvandring, hvor det sikres, at EU's andre politikområder, f.eks. EU's regler om fri bevægelighed for personer, ikke undergraver bestræbelserne på at bekæmpe den ulovlige indvandring. Danmark foreslår derfor i den forbindelse, at Stockholm-programmet kommer til at indeholde en overvågningsmekanisme i EU med indsamling af information og statistik fra medlemslandene om misbrug og omgåelse af reglerne om fri bevægelighed.

5. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Regeringen er ikke bekendt med offentlige tilgængelige holdninger fra de øvrige medlemsstater til Kommissionens meddelelser, men de øvrige medlemsstater forventes ligeledes at være positive over for det videre arbejde med Stockholm-programmet.

6. Høring

Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Rådet for Etniske Minoriteter, Landsorganisationen i Danmark (LO), Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Akademikernes Centralorganisation (AC), Sammenslutningen af Landsbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA), Danske regioner, Kommunale tjenestemænd og overenskomstansatte (KTO), Ledernes Hovedorganisation, Offentlig Ansattes Organisationer (OAO) og Kommunernes Landsforening (KL) har været hørt over meddelelserne. Fristen for høringssvar var den 8. juli 2009, men der er givet mulighed for at fremkomme med senere bemærkninger i den videre proces om Stockholm-programmet.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) har afgivet høringssvar. Det anføres, at én af de største generelle udfordringer, EU står overfor i de kommende år, er de ændrede demografiske strukturer, som vil medføre en markant aldring af de europæiske befolkninger og færre personer i den arbejdsdygtige aldersgruppe og væsentlig flere ældre, der skal forsørges.

Dette vil medføre en markant mangel på kvalificeret arbejdskraft i de europæiske virksomheder, som også EU- Kommissionens analyser viser.

Det er derfor afgørende, at det lykkes EU at få etableret strukturer, der sikrer offensive adgangregler for kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande, hensigtsmæssige integrering af arbejdstagerne i samfundene og på virksomhederne, hurtig anerkendelse af de kompetencer, de nye arbejdstagere kommer med, en offensiv europæisk rekrutteringsstrategi i forhold til kvalificerede arbejdstagere i tredjelande og et overblik over tilgang og afgang af kvalifice-

rede arbejdstagere fra tredjelande. Det findes åbenbart, at arbejdskraftbehov varierer fra land til land, og der derfor skal sikres national fleksibilitet i indretning af rammen.

DA er positiv overfor etablering af en fælles dynamisk indvandringspolitik, der blandt andet findes at burde indeholde 1) en generel pointbaseret Green Card ordning, 2) oprettelse af et observatorium, som skal stå for indsamling af sammenlignelige data om indvandring fra tredjelande, 3) en global evaluering af kompetencer, som EU har brug for fremover, 4) en europæisk dialogplatform omkring migration, et sammenhængende overblik over lovlige indvandreres rettigheder, 5) etablering af en offensiv modtagelses- og integrationspolitik overfor kvalificerede indvandrere fra tredjelande samt 6) etablering af offensive tiltag for at tiltrække kvalificerede arbejdstagere fra tredjelande.

7. Europa-Parlamentet

Kommissionens meddelelser er afgivet til såvel Rådet som Europa-Parlamentet og ventes at danne grundlag for den videre debat, også i Europa-Parlamentet.

8. Nærhedsprincippet

Idet der er tale om en meddelelse, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens meddelelser har ikke i sig selv hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, administrative, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser.

Senere vedtagelse af forslag om udmøntning af Kommissionens ideer som led i det kommende Stockholm-program på Integrationsministeriets område, ventes ikke i sig selv at ville få statsfinansielle konsekvenser, idet sådanne forslag må ventes at blive fremsat med hjemmel i traktatens kapital IV. Efter Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i vedtagelse af sådanne forslag og er ikke bundet heraf, med undtagelse af reglerne om, hvilke landes statsborgere, der er visumpligtige samt regler om fælles udformning af visa.

I det omfang Rådet træffer 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.

Opmærksomheden henledes på, at det nye arbejdsprogram vil gælde for perioden 2010-2014 og dermed efter Lissabon-traktatens forventede ikrafttræden.

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

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

Regeringens positionspapir til formandskabet og Kommissionen som et bidrag til udarbejdelsen af Stockholm-programmet blev den 1. april 2009 sendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik til orientering.