

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION



NOTAT

Dato: 27. marts 2009
Kontor: Internationalt
J.nr.: 2009/4050-1241
Sagsbeh.: MDS/TVB

Danmarks positionspapir om udlændinge- og integrationsdelene i det kommende flerårige program på området for retlige og indre anliggender (RIA)

Generelle bemærkninger

Danmark ser frem til det kommende arbejde med fastlæggelsen af det såkaldte Stockholm-program for de overordnede pejlemærker for RIA-samarbejdet i perioden 2010-14. Danmark ønsker at medvirke konstruktivt til processen.

Danmark håber, at Stockholm-programmet vil kunne bygge på mange af de gode elementer, hvis politiske ledetråde er at finde i Haag-programmet, i den samlede migrationsstrategi, i indvandrings- og asylopagten og i øvrige relevante rådskonklusioner.

I det følgende er der forslag til, hvordan samarbejdet kan blive endnu mere frugtbar i EU's forsøg på at tilvejebringe en godt styret migrationspolitik til gavn for EU og dets partnere.

Det er afgørende, at RIA-samarbejdet på udlændinge- og integrationsområdet afspejler og dermed håndterer den store omskiftelighed, som politikområdet kendetegnes ved som følge af skift i migrationsstrømme, bl.a. affødt af dynamikker i oprindelses-, transit- og modtagerlande, skift i behovet for migration til EU og dermed også hastige politikudviklinger globalt, regionalt, subregionalt, bilateralt og nationalt.

Samtidig er det centralt – som det slås fast også i indvandrings- og asylopagten – at de forskellige politikområder i EU ikke modarbejder, men derimod understøtter en godt styret migrationspolitik. Hvis det er tilfældet, vil migrationspolitikken også skabe synergieffekter uden for den migrationspolitiske dagsorden. Det øgede samspil og den frugtbare vekselvirkning mellem migration og udvikling, som den samlede migrationsstrategis tilgang er udtryk for, er et bevis herpå.

De danske ønsker til udlændinge- og integrationsdelen af Stockholm-programmet er at skabe øget dynamik og fleksibilitet i politikudviklingen, så EU endnu bedre bliver i stand til hastigt at tackle de udfordringer og dermed også opnå de gevinster, der ligger i en godt styret migration.

Der er allerede sket store fremskridt, og målene for så vidt angår vedtagelse af retsakter på området er stort set nået. Et er således etablering af grundlæggende regelsæt på området, et andet er at kunne reagere hurtigt på nye aktuelle spørgsmål.

Et element i en sådan større hastighed på det politiske niveau kan ses i vedtagelsen af rådskonklusioner, hvor Det Europæiske Råd og Rådet søger at tage hånd om aktuelle problemstillinger. Rådskonklusionerne sætter også rammerne for retsudviklingen på området.

Et afgørende element i forbindelse med rådskonklusioner er et fortsat fokus på at sikre, at de bliver efterlevet og omsat til handling. Det forudsætter ideelt set en effektiv opfølgning derpå, hvor forpligtelsen dertil i sagens natur er politisk og ikke retlig.

Et styrket praktisk samarbejde spiller også en stor rolle for et effektivt samarbejde.

Det kan i forbindelse med f.eks. opfølgningen på rådskonklusionerne fra 27.-28. november 2008 om fælles EU tiltag om genbosætning af op imod 10.000 irakiske flygtninge ses, hvor gavnligt det har været, at man på de kommende rådsmøder og med mellemliggende ekspertmøder i kommissionsregi har fulgt nøje op på rådskonklusionerne. Dermed opnår vi konkrete resultater og indhøster erfaringer, der kan være gavnlige i forbindelse med overvejelserne om etableringen af et fælles EU-genbosætningssystem.

Udsendelsesområdet

Danmark prioriterer en effektiv udsendelsespolitik og betragter derfor udsendelsesdirektivet som en væsentlig EU-retsakt på RIA-området. Medlemsstaterne forpligtes derved til at sikre, at udlændinge uden lovligt ophold udrejser af Fællesskabets område, frivilligt om muligt, tvangsmæssigt om nødvendigt.

Det er en forudsætning for en effektivt styret migration, at der er konsekvens bag beslutningerne – at personer uden lovligt ophold vender hjem.

En sådan konsekvens er central for legitimiteten af et udlændingssystem. Samtidig har muligheden for at kunne udsende tvangsmæssigt afgørende betydning for antallet af ulovlige indvandrere.

En konsekvent udsendelsespolitik bør også være i oprindelseslandets interesse. Således vil en stats manglende efterlevelse af sine folkeretlige forpligtelser til at tilbagetage egne borgere, der opholder sig ulovligt i et andet land, gøre det vanskeligt for alle landets borgere at opnå indrejsetilladelse på lovlig vis i det land, hvor deres landsmænd ikke kan udsendes fra, da værtslandet vil være tilbageholdende med at udstede visa. De få holder dermed de mange som gidsler.

Et andet element i EU's arbejde på udsendelsesområdet er Kommissionens arbejde med på baggrund af et forhandlingsmandat fra Rådet at indgå tilbagetagelsesaftaler mellem Fællesskabet og tredjelande. Forhandlingerne om sådanne aftaler sker ofte parallelt med forhand-

linger om visumlempesaftaler og tillige inden for den samlede migrationsstrategis overordnede ramme. Opnåelse af konkrete resultater på udsendelsesområdet kræver ganske rigtigt ofte en bred palet af redskaber, og man burde forvente, at Kommissionen som forhandlingspart vil kunne tale med større styrke end medlemsstaterne hver for sig.

Det må dog desværre konstateres, at det ikke er lykkedes Kommissionen at indgå aftaler med flere af de væsentligste oprindelseslande: Afghanistan, Algeriet, Irak, Iran, Kina, Marokko og Tyrkiet. Dette på trods af lange forhandlinger med flere af landene. Med andre af landene foreligger endnu ikke et forhandlingsmandat til Kommissionen.

Efter Danmarks vurdering bør man fortsætte det vigtige arbejde med at indgå tilbagetagelse-saftaler, men også – afhængigt af landet, og hvordan forhandlingerne udvikler sig – stille mod en større brug af uformelle arrangementer, hvor Kommissionen får en mere konsulentlig-nende rolle for derved – gerne i samarbejde med interesserede medlemsstater – at bistå be-rørte medlemsstater med at løse konkrete udsendelsesproblemer, før de bliver hele EU's problem.

Et konkret eksempel på et arbejde i den retning ses i det af Nederlandene igangsatte arbej-de med at udarbejde en samlet handlingsplan for løsning af det irakiske flygtningeproblem. En sådan plan vil i det konkrete tilfælde kunne stå på tre ben: 1) Bæredygtig tilbagevenden til Irak – både fra nærområdet og fra EU-landene, hvilket ikke nødvendigvis forudsætter for-melle aftalearrangementer 2) Øget praktisk samarbejde, bl.a. ved behandling af spontan-asylsager indgivet i EU, og 3) Genbosætning.

Det er oplagt, at det kommende asylstøttekontor vil kunne blive inddraget i gennemførelsen af sådanne planer. Støttekontoret bliver således et vigtigt element i et øget praktisk samar-bejde EU-landene imellem. Ganske på samme vis som FRONTEX har fået en nøglerolle i en koordineret og styrket – og i en dansk optik meget nyttig – indsats for bekæmpelse af ulovlig indvandring, hvor medlemsstaterne hjælper hinanden, og hvor indsatsen også fokuserer på samarbejde med tredjelande og internationale organisationer, f.eks. UNHCR.

Tilsvarende vil lande i Middelhavsregionen kunne drage nytte af en sådan bistand. Dette som en del af den indsats, som nogle Middelhavslande efterspurgte ved det uformelle RIA-rådsmøde den 15.-16. januar 2009. I et sådant arbejde bør man tilstræbe EU-finanseringsmæssig samtænkning, både fra solidaritetsfondene og fra det tematiske pro-gram.

Helt generelt finder Danmark, at vi fortsat skal arbejde aktivt med kapacitetsopbygning i op-rindelses- transit- og modtagelseslande for at hjælpe til selvhjælp.

Effektiv, intelligent og mangefacetteret indsats over for ulovlig indvandring

Medlemsstaterne skal handle solidarisk i forhold til at bekæmpe den ulovlige indvandring. Indsatsen skal fortsætte og styrkes. Det er ikke kun et nationalt anliggende for de medlems-

stater, som modtager et stort antal ulovlige indvandrere, men en sag, der kræver fælles koordineret indsats.

Danmark støtter fuldt op om en styrkelse af EU's aktuelle indsats for at fremme et tættere samarbejde med oprindelses- og transitlande om f.eks. grænseforvaltning og asylbeskyttelse, der skal medvirke til bekæmpelse af ulovlig indvandring.

Her er det nødvendigt også at fokusere på de egentlige årsager ("root causes") til den ulovlige indvandring, herunder fattigdom og manglende fremtidsperspektiver særligt i forhold til unge mennesker. Dette som et led i en ønskelig øget samtænkning mellem indsatsen på migrations- og udviklingsområdet.

Herunder bør der udarbejdes redskaber, der forbedrer muligheden for at drage nytte af diasporaens ressourcer i udviklingssamarbejdet i hjemlandene, herunder migranternes overførsel af økonomiske midler, ligesom kapacitetsopbygning af udlændingssystemer i oprindelses- og transitlande igen må fremhæves som et nøgleelement.

Kontrollen over for ulovlig indvandring bør ske ved en mangefacetteret indsats, der bør ske parallelt med en indsats for – som netop nævnt – at løse de bagvedliggende årsager dertil.

FRONTEX skal i den sammenhæng spille en endnu større rolle i fremtiden, og Danmark vil gerne bidrage til, at FRONTEX udvikler sin koordinerende rolle og om nødvendigt tilføres yderligere ressourcer, der skal til for at sikre en effektiv udførelse af opgaverne, ikke mindst i forhold til bekæmpelse af den ulovlige indvandring

FRONTEX må derimod ikke omdannes fra sin nuværende koordinerede rolle til en egentlig retshåndhævende myndighed. Udførelsen af grænsekontrollen er alene medlemsstaternes kompetence, og den europæiske solidaritet hviler på den enkelte medlemsstats kompetence til at beskytte sin del af den ydre grænse.

Denne kompetence hænger selvsagt sammen med, at medlemsstaterne hver især har en EU-retlig forpligtelse til og et ansvar for at kontrollere egen del af den ydre grænse. Det er forbundet med meget forskelligartede byrder at leve op til denne forpligtelse, hvad arbejdet i FRONTEX er et af midlerne til at bistå med. En anden væsentlig solidaritetsmekanisme er Grænsefonden, hvor der netop tildeles midler til landene afhængigt af deres byrder til kontrol af de ydre grænser. Med disse midler kan medlemsstaterne – suppleret af egenfinansiering – sikre en styrkelse af kontrollen med de ydre grænser.

Danmark har i de senere år arbejdet på at udvikle en såkaldt intelligent kontrol på udlændingeområdet, hvor en sofistikeret kontrol med inddragelse af alle relevante myndigheder og civilsamfundsaktører sker for at imødegå ulovlig indvandring og arbejde, uden at det sætter unødige hindringer i vejen for bona fide rejsende og udlændinge med lovligt ophold. En sådan intelligent kontrol bør ske på alle de forskellige trin i indrejsen, ophold og udrejsen: 1) på Schengen-landenes diplomatiske repræsentationer i forbindelse med behandling af ansøgninger om opholdstilladelse eller visum, bl.a. ved et effektivt lokalt konsulært samarbejde, 2)

før afrejsen, herunder ved immigrationsforbindelsesofficerers samarbejde med de lokale myndigheder, 3) ved selve de ydre grænser med nødvendig bistand fra FRONTEX, 4) ved en såkaldt vilkårskontrol efter indrejsen, der vil blive EU-retligt understøttet af sanktionsdirektivet og endelig 5) ved en konsekvent udsendelsespolitik over for udlændinge uden lovligt ophold.

Danmark har i forlængelse af Metock-dommen af 25. juli 2008 arbejdet for, at der på europæisk plan etableres en forbedret informationsudveksling vedrørende de nationale administrative praksisser på området for personers ret til fri bevægelighed og en fælles EU-overvågning af antallet af familiesammenføringer mellem tredjelandsstatsborgere og EU-borgere, der har udøvet retten til fri bevægelighed. Som led i opfølgningen på det afsnit i asyl- og indvandringspagten, der omtaler behovet for at sikre, at de forskellige politikområder i EU ikke modarbejder, men derimod understøtter en god styret migration, vil det derfor være naturligt at behovet for en effektiv informationsudveksling reflekteres direkte i Stockholm-programmet. Informationsudvekslingen skal blandt andet sikre, at omfanget af familiesammenføringer og eventuel omgåelse af indvandringsregler holdes under løbende overvågning, og at erfaringer med bekæmpelse af misbrug af EU-reglerne deles. En sådan refleksion i Stockholm-programmet vil sikre, at EU fortsat vil være opmærksom på det skisma, der kan opstå mellem indsatsen for at bekæmpe ulovlig indvandring og udviklingen på andre politikområder i EU.

Et vigtigt element i en sådan intelligent kontrol er – og vil i stigende omfang blive – EU/Schengen IT-systemer. Danmark støtter interoperationalitet og søgen efter synergier i de forskellige IT-systemer i videst muligt omfang, hvorfor udvikling og brug af IT skal ske på grundlag af allerede eksisterende eller vedtagne systemer.

Herudover lægger Danmark ved udvikling af nye IT-systemer vægt på principperne om respekt for menneskerettigheder og databeskyttelse, således at der alene registreres nødvendige og relevante oplysninger på forsvarlig vis.

Lovlig indvandring og integration

Danmark finder, at håndteringen af den lovlige indvandring er en integreret del af udviklingen på migrationsområdet, og at der skal overvejes tiltag, der kan medvirke til at gøre EU mere attraktivt for de tredjelandsborgere, der – på trods af den igangværende økonomiske krise – forventes at blive behov for på vores arbejdsmarkeder.

Netop den finansielle krise peger på behovet for, at migrationssystemerne besidder den tilstrækkelige fleksibilitet til hurtigt at kunne omstille sig til ændrede migrationsmønstre og til ændrede behov for migration. Samtidig bør man fokusere på effektive og smidige sagsgange, hvad der kun kan være i alles interesse – finansiell krise eller ej. For at opnå disse mål vil det ofte være en forudsætning med en tæt og konstruktiv dialog med interessenter fra civilsamfundet, ikke mindst fra erhvervslivet og faglige organisationer. Det har Danmark haft held med i nylige og igangværende initiativer inden for arbejdskraftsindvandring og visumpolitik.

Danmark gør gerne sit til, at disse nyttige erfaringer kan blive gavnlige i en bredere EU-kontekst.

Når det kommer til fleksibilitet, understreger Danmark det grundlæggende princip om, at EU's indvandringspolitik ikke berører medlemsstaternes ret til at fastsætte omfanget af indvandring fra tredjelande, samt i prioriteringen af kvalificeret indvandring baseret på arbejdsmarkedets behov. Der lægges afgørende vægt på, at medlemsstaterne med respekt af internationale forpligtelser fortsat kan regulere tredjelandsborgeres adgang til arbejdsmarkedet i overensstemmelse med de aktuelle behov på arbejdsmarkedet, samt de vilkår der knytter sig hertil eksempelvis i relation til krav om uddannelse, erhvervskompetencer samt minimumskrav til løn- og ansættelsesvilkår.

Danmark finder, at masselegaliseringer er et meget betænkeligt middel til at styre indvandringen. Fokus bør i stedet være på forebyggelse og bekæmpelse af ulovligt ophold og arbejde.

Integration har igennem de seneste år fået en lang højere grad af fokus i EU, hvilket Danmark har støttet. Danmark ønsker et fortsat øget fokus på integration og er af den overbevisning, at integrationsindsatsen skal fokusere også på værdier, demokrati og bekæmpelse af radikaliserings.

Lissabon-traktaten

Danmark håber på en snarlig ratifikation af Lissabon-traktaten i alle medlemsstater.

Danmark ser Lissabon-traktatens bestemmelser vedrørende udlændinge- og integrationsområdet som i vid udstrækning en traktatmæssig tydeliggørelse af mål og planer, som Det Europæiske Råd allerede har udstukket inden for det gældende traktatgrundlags rammer, uden at der kommer væsentlige indholdsmæssige ændringer af selve politikområdet. Dog vil traktaten medføre nogle ikke helt uvæsentlige procedureændringer.

For Danmarks vedkommende spiller Lissabon-traktaten en særlig rolle på RIA-området, fordi den giver den danske regering mulighed for at ændre retsforbeholdet til en tilvalgsordning, svarende til den britiske og irske model. Det kan kun ske, hvis Lissabon-traktaten træder i kraft.

Herudover kræver en overgang til en tilvalgsordning en folkeafstemning i Danmark. En sådan vil dog ikke blive udskrevet, før der er klarhed om Lissabon-traktaten, hvad Danmark håber sker i år. Det fremgår således af regeringsgrundlaget for den danske regering, at regeringen ønsker, at vælgerne ved folkeafstemning får lejlighed til at tage stilling til forbeholdene.

Ved en eventuel overgang til en tilvalgsordning vil Danmark kunne blive en endnu mere aktiv spiller i udviklingen af udlændinge- og integrationspolitikken i EU.