



NOTAT

Dato: 31. august 2009
Kontor: Internationalt
J.nr.: 09/03330

Samlenotat til brug for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og møde i det blandede udvalg den 21. september 2009

Dagsordenspunkt 7): Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familie-medlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.....	2
Dagsordenspunkt 8): Etablering af en europæisk genbosætningsordning	7
Dagsordenspunkt 9): Uledsagede mindreårige.....	12
Dagsordenspunkt 10): Kommissionens forslag om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor (KOM(2009)66)*	14
Dagsordenspunkt 11): Opfølgning på konklusioner fra Det Europæiske Råds møde den 18.-19. juni 2009 om bekæmpelse af ulovlig indvandring	26
Dagsordenspunkt 12): Kommissionens 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 (KOM(2007)638)	29
Dagsordenspunkt 13): Status for gennemførelsen af visuminformationssystemet (VIS)	35
Dagsordenspunkt 14): Kommissionens femte rapport om visumreciprocitet	38

Dagsordenspunkt 7): Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet og Rådet om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af direktiv 2004/38/EF om unionsborgeres og deres familie-medlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område.

Revideret notat, idet drøftelserne skal ses i forlængelse af drøftelserne under dagsordenspunktet "Fri bevægelighed for personer: Misbrug og grundlæggende problemer" fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008, og dagsordenspunktet "Kommissionens rapport om gennemførelsen af opholdsdirektivet (2004/38/EF) om EU-borgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område" fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009 samt dagsordenspunktet "Kommissionens fortolkende meddelelse om gennemførelsen af opholdsdirektivet (2004/38/EF) – statusrapport fra Kommissionen" fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé:

Sagen er sat på dagsordenen som opfølgning på rådskonklusionerne fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008, hvor Rådet drøftede konsekvenserne af EF-domstolens afgørelse af 25. juli 2008 i Metock-sagen. Det fremgår af rådskonklusionerne, at alle tiltag må sættes ind for at bekæmpe omgåelse og misbrug af reglerne om persons fri bevægelighed samt alvorlige eller gentagne lovovertrædelser. Det fremgår endvidere, at Rådet opfordrer Kommissionen til at offentliggøre retningslinjer for fortolkningen af opholdsdirektivet tidligt i 2009 og at overveje alle andre relevante og nødvendige forslag og tiltag for at imødegå misbrug og omgåelse. Rådet vendte tilbage til sagen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009, hvor Kommissionen præsenterede en evalueringsrapport om medlemsstaternes gennemførelse af opholdsdirektivet af 10. december 2008, og på rådsmødet den 4.-5. juni 2009, hvor Kommissionen præsenterede en statusrapport om den fortolkende meddelelse om gennemførelsen og anvendelsen af opholdsdirektivet. På rådsmødet den 21. september 2009 forventes Kommissionen at præsentere dens fortolkende meddelelse af 2. juli 2009, og der forventes at finde en drøftelse sted blandt medlemsstaterne om sagen samt eventuelt vedtagelse af rådskonklusioner. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet har ikke relevans for sagen. Regeringen tager Kommissionens fortolkende meddelelse til efterretning og støtter en tæt overvågning på området for misbrug og omgåelse af reglerne om fri bevægelighed. Regeringen vil fastholde ønsket om en ændring af opholdsdirektivet, så medlemsstaterne igen kan stille krav om, at en tredjelandsstatsborger skal have et forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat for at få familiesammenføring med en unionsborger, der har gjort brug af retten til fri bevægelighed.

1. Baggrund

EF-domstolen afsagde den 25. juli 2008 afgørelse i sagen "Metock m.fl." (C-127/08) som følge af, at en irsk domstol havde stillet EF-domstolen tre spørgsmål om fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og de-

res familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (herefter opholdsdirektivet). Dommen betyder bl.a., at medlemsstaterne ikke længere kan stille et krav om, at en tredjelandsstatsborger skal have et forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat for at få familiesammenføring med en unionsborger, der har gjort brug af retten til fri bevægelighed (herefter krav om forudgående lovligt ophold).

Danmark havde hidtil stillet et sådant krav ved gennemførelsen af direktivet i dansk ret i den såkaldte EU-opholdsbekendtgørelse, idet Danmark – bl.a. på baggrund af EF-domstolens hidtidige praksis – ikke fandt, at opholdsdirektivet hindrede medlemsstaterne deri.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25. september 2008 drøftedes på baggrund af dansk anmodning dommens konsekvenser samt ønskeligheden af en genåbning af opholdsdirektivet, så medlemsstaterne igen kan stille krav om forudgående lovligt ophold. Rådet udtrykte ved mødet den 25. september 2008 sin tilfredshed med, at Kommissionen inden udgangen af 2008 agter at forelægge en evalueringsrapport om gennemførelsen af opholdsdirektivet og noterede sig, at Kommissionen vil være rede til på grundlag af denne evaluering at forelægge alle de hensigtsmæssige retningslinjer eller forslag, der kunne vise sig nødvendige, navnlig for at bekæmpe eventuelle uretmæssige anvendelser, lovovertrædelser eller misbrug. Rådet vil behandle spørgsmålet umiddelbart efter, at Kommissionen har afsluttet sin evaluering.

På rådsmødet den 27.-28. november 2008 blev der vedtaget rådskonklusioner om reglerne om personers fri bevægelighed som opfølgning på drøftelserne på rådsmødet den 25. september 2008. Det fremgår heraf, at alle tiltag må sættes ind for at bekæmpe omgåelse og misbrug af reglerne om personers fri bevægelighed samt alvorlige eller gentagne lovovertrædelser. Det fremgår endvidere, at Rådet opfordrer Kommissionen til at offentliggøre retningslinjer for fortolkningen af direktivet tidligt i 2009 og at overveje alle andre relevante og nødvendige forslag og tiltag for at imødegå misbrug og omgåelse. Det blev endelig understøttet, at Rådet ville vende tilbage til sagen, når Kommissionens evalueringsrapport er blevet forelagt.

På rådsmødet den 26.-27. februar 2009 præsenterede Kommissionen sin rapport af 10. december 2008 om medlemsstaternes gennemførelse af opholdsdirektivet (2004/38/EF). Kommissionen beklagede, at ingen medlemsstater efter Kommissionens opfattelse har gennemført direktivet korrekt i sin helhed, hvilket dog blev afvist af samtlige af de medlemsstater, der tog ordet, herunder Danmark. I forlængelse af drøftelsen under dette dagsordenspunkt tog flere medlemsstater spørgsmålet om misbrug og omgåelse af opholdsdirektivet op med henvisning til rådskonklusionerne fra rådsmødet den 27.-28. november 2008. Disse medlemsstater understregede vigtigheden af at bekæmpe omgåelse og misbrug af reglerne om personers fri bevægelighed samt alvorlige eller gentagne lovovertrædelser og understregede endvidere behovet for, at den fortolkende meddelelse vedrørende opholdsdirektivet kommer så hurtigt som muligt. Kommissionen anførte hertil, at Kommissionen arbejder for snarest muligt at fremlægge den fortolkende meddelelse.

På rådsmødet den 4.-5. juni 2009 præsenterede Kommissionen en statusrapport i forhold til den kommende fortolkende meddelelse om gennemførelsen af opholdsdirektivet, og der var en drøftelse om misbrug og omgåelse af EU-reglerne om fri bevægelighed.

Den 2. juli 2009 vedtog Kommissionen sin fortolkende meddelelse om retningslinjer for en bedre gennemførelse og anvendelse af opholdsdirektivet. Meddelelsen er inddelt i tre hovedafsnit om henholdsvis indrejse og ophold for EU-borgere og deres familiemedlemmer, der kommer fra tredjelande, begrænsninger i retten til indrejse og ophold af hensyn til den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed, samt misbrug og svig.

På rådsmødet den 21. september 2009 forventes Kommissionen at præsentere sin fortolkende meddelelse af 2. juli 2009, og der forventes at finde en drøftelse sted blandt medlemsstaterne om sagen samt eventuelt vedtagelse af rådskonklusioner.

2. Formål og indhold

Formålet med drøftelserne på rådsmøde den 27.-28. november 2008 var at redegøre for konsekvenserne af Metock-dommen i forhold til bekæmpelse af ulovlig indvandring.

Formålet med drøftelserne på rådsmødet den 26.-27. februar 2009 var med afsæt i rådskonklusionerne fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008, at Kommissionen præsenterede sin evaluering af medlemsstaternes gennemførelse af opholdsdirektivet, og at Rådet på den baggrund kan fortsætte drøftelserne om eventuelt misbrug af reglerne om fri bevægelighed og de bagvedliggende grunde til et sådant misbrug. Metock-dommen betyder bl.a., at medlemsstaterne ikke længere kan stille et krav, at en tredjelands-statsborger skal have et forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat for at få familiesammenføring med en unionsborger, der har gjort brug af retten til fri bevægelighed.

Genindførelse af et krav om forudgående lovligt ophold vil kræve en ændring af opholdsdirektivet. Kommissionen vil i givet fald skulle fremsætte forslag om ændring af direktivet. Kommissionen skulle evaluere direktivets gennemførelse i EU-landene inden udgangen af 2008.

Kommissionen fremlagde den 10. december 2008 sin evalueringsrapport om medlemsstaternes gennemførelse af opholdsdirektivet i national ret. Kommissionen fandt at gennemførelsen af direktivet for en del medlemsstaternes vedkommende, herunder Danmark, kunne være bedre og understregede, at ingen medlemsstater efter Kommissionens opfattelse har gennemført direktivets regler fuldt ud. Kommissionen understreger i evalueringsrapporten, at EU-retten ikke må misbruges.

Formålet med drøftelserne på rådsmødet den 4.-5. juni 2009 var at følge op på rådskonklusionerne fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2009, herunder særligt i forhold til Kommissionens vedtagelse af den fortolkende meddelelse om gennemførelsen af direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet), der skulle have været vedtaget i begyndelsen af 2009.

Formålet med drøftelserne på rådsmødet den 21. september 2009 er at følge op på råds-konklusionerne fra Rådsmødet, (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2009, særligt i lyset af vedtagelsen af Kommissionens fortolkende meddelelse den 2. juli 2009 og samtidig få understreget, at udviklingen på området fortsat skal følges tæt, og at Rådet vil vende tilbage til sagen, hvis det viser sig, at medlemslandene oplever systematisk misbrug og omgåelse af reglerne om fri bevægelighed.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Danmark har hidtil i EU-opholdsbekendtgørelsen stillet krav om forudgående lovligt ophold ved gennemførelsen af direktivet i dansk ret, idet Danmark ikke – bl.a. på baggrund af EF-domstolens hidtidige praksis – fandt, at opholdsdirektivet hindrede medlemsstaterne deri. Det er ikke længere muligt som følge af Metock-dommen.

Danmark har ændret EU-opholdsbekendtgørelsen som følge af EF-domstolens afgørelse i Metock-sagen. Ændringerne er gennemført per 5. oktober 2008 ved ændring af opholdsbekendtgørelsen og tilhørende vejledninger til Udlændingetjeneste og Statsforvaltningerne.

Danmark har gennemført opholdsdirektivet i dansk ret. Opholdsdirektivet er i dansk ret først og fremmest gennemført i EU-opholdsbekendtgørelsen, ved henvisning i den generelle regel i udlændingeloven om, at en række af bestemmelserne i udlændingeloven kun finder anvendelse med de begrænsninger, der følger af EU-reglerne, og i sociallovgivningen i forhold til de sociale rettigheder i forbindelse med kravet om ligebehandling og kravet om, at der ikke må ske udvisning som en automatisk konsekvens af modtagelse af hjælp fra de sociale myndigheder. Desuden følger sagsbehandlings- og procedurereglerne af forvaltningsloven. Reglerne vedrørende visum er gennemført ved skriftlige vejledninger, retningslinjer og i pas- og visumkundgørelsen.

Da der alene er tale om et punkt til drøftelse har sagen ikke konsekvenser for dansk ret.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen tager Kommissionens fortolkende meddelelse til efterretning og støtter en tæt overvågning på området for misbrug og omgåelse af reglerne om fri bevægelighed. Regeringen vil fastholde ønsket om en ændring af opholdsdirektivet, så medlemsstaterne igen kan stille krav om, at en tredjelandsstatsborger skal have et forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat for at få familiesammenføring med en unionsborger, der har gjort brug af retten til fri bevægelighed.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der foreligger ikke officielle tilkendegivelser fra de øvrige EU-lande om sagen.

6. Høring

Sagen har været nævnt kort i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 3. september 2008, 6. november 2008 og den 5. februar 2009. Samlenotatet blev sendt til orientering til SPAIS den 15. maj 2009. *Sagen har senest været drøftet i SPAIS den 3. september 2009.*

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen, da der alene er tale om en sag til drøftelse på rådsmødet.

8. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en sag til drøftelse, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen 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 været forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25. september 2008, den 27.-28. november 2008 og den 26.-27. februar 2009, og den 4.-5. juni 2009.

Dagsordenspunkt 8): Etablering af en europæisk genbosætningsordning*

Nyt notat

Resumé:

På rådsmødet den 21. september 2009 forventes Kommissionen at præsentere sit forslag til en europæisk genbosætningsordning. Forslaget foreligger endnu ikke, men forventes dels at bestå af et ændringsforslag til Den Europæiske Flygtningefond med henblik på at oprette en særlig komité, der fra år til år kan fastlægge kriterierne for, hvilke kategorier af genbosatte personer der udløser bidrag til medlemsstaterne, dels en meddelelse med forslag til indholdet i en europæisk genbosætningsordning. Der er på rådsmødet alene tale om en første udveksling af synspunkter i Rådet. Forslaget vil hverken have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, idet Danmark på grund af forbeholdet på området for retlige og indre anliggender ikke deltager i Den Europæiske Flygtningefond eller i vedtagelsen af ændringsforslag til denne. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Regeringen støtter et øget samarbejde i EU om genbosætning.

1. Baggrund

I Haag-programmet vedtaget af Det Europæiske Råd i november 2004 nævnes et fælles genbosætningsprogram som et delelement af arbejdet med de dengang kommende EU regionale beskyttelsesprogrammer.

Af Kommissionens meddelelse af 1. september 2005 om regionale beskyttelsesprogrammer fremgik, at Kommissionen ville undersøge mulighederne for et forslag til en mere struktureret tilgang til genbosætningsaktiviteter. Kommissionen ville på kort sigt og i overensstemmelse med Haag-programmet fremkomme med et forslag til ændring af rådsafgørelsen om etablering af den europæiske flygtningefond, således at genbosætning i forbindelse med regionale beskyttelsesprogrammer kunne finansieres substantielt af Fællesskabet.

Den Europæiske Flygtningefond 2008-2013 oprettet ved beslutning nr. 573/2007/EF af 23. maj 2007 bidrager på forskellige måder til medlemsstaternes nationale genbosætningsaktiviteter. Mest markant er det direkte bidrag med 4.000,00 Euro (29.840,00 kr.) pr. genbosat person i kategorierne a) personer fra et land eller en region, der er udpeget til gennemførelse af et regionalt beskyttelsesprogram, b) uledsagede mindreårige, c) børn eller kvinder, der er i fare for især psykologisk, fysisk eller seksuel vold eller udnyttelse eller d) personer med et alvorligt behov for lægehjælp, som kun kan dækkes gennem genbosætning. Bidraget kræver forudgående tilsagn om genbosætning fra medlemsstaterne.

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

Danmark kan ikke modtage bidrag fra Den Europæisk Flygtningefond, idet Danmark ikke deltager i denne på grund af forbeholdet på området for retlige og indre anliggender.

Kommissionen fremsatte i juni 2007 sin grønbog om det fremtidige fælles europæiske asylsystem. Heraf fremgår blandt andet, at genbosætning udgør en vigtig del af den eksterne dimension af EU's asylpolitik i og med, at den er et redskab til beskyttelse, tilvejebringelse af bæredygtige løsninger og en effektiv mekanisme til ansvarsdeling. Herudover fremhæves, at genbosætning af flygtninge på EU-området afspejler EU's forpligtelse til at udvise international solidaritet og dele byrden med landene i de oprindelsesregioner, hvor man finder det største antal flygtninge, og at Kommissionen søger at sikre bred finansiel støtte til genbosætningsaktiviteter, der gennemføres af medlemsstaterne og at fremme et signifikant EU-engagement, hvad angår genbosætning under regionale beskyttelsesprogrammer.

I Kommissionens strategiske plan på asylområdet af 17. juni 2008 bemærkede Kommissionen, at medlemsstaterne i deres reaktioner på Kommissionens asylgrønbog i vid udstrækning har erkendt, at genbosætning spiller en vigtig rolle i forbindelse med EU's eksterne asylpolitikker, og at der kan opnås meget ved hjælp af en højere grad af samarbejde om genbosætning mellem medlemsstaterne, UNHCR og ikke-statslige organisationer. Kommissionen annoncerede at ville fremsætte et forslag til udviklingen af en EU-genbosætningsordning i løbet af 2009, som medlemsstaterne kan deltage i på frivillig basis, og for hvilken der fastsættes fælles kriterier og koordineringsmekanismer.

Det Europæiske Råd vedtog på sit møde den 15. oktober 2008 den europæiske pagt om indvandring og asyl. Af denne fremgår blandt andet, at Det Europæiske Råd er enige om, at styrke samarbejdet med UNHCR for at sikre en bedre beskyttelse af personer, der indgiver anmodning herom uden for EU's medlemsstaters område, ved navnlig på frivilligt grundlag at tage yderligere skridt hen imod genbosætning på EU's område af personer, der står under UNHCR's beskyttelse, navnlig inden for rammerne af de regionale beskyttelsesprogrammer, og at opfordre Kommissionen til sammen med UNHCR at fremlægge forslag til samarbejde med tredjelande med henblik på at styrke deres beskyttelsessystemers kapacitet.

Det forventes, at Kommissionens forslag vil blive fremsat med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV.

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 21. september 2009 ventes Kommissionen at præsentere sit forslag, og der forventes en indledende og overordnet drøftelse heraf i Rådet.

2. Formål og indhold

Kommissionen har endnu ikke fremlagt sit forslag, men ud fra tidligere udmeldinger fra Kommissionen forventes et forslag med begrænset sigte, som eventuelt på længere sigt vil kunne udvikles til en mere omfattende ordning.

Forslaget forventes at bestå i en meddelelse med en rammebeskrivelse af en fælles genbosætningsordning med forslag til oprettelse af en genbosætningskomité, der kan gennemføre overordnede drøftelser af genbosætning i EU, og forslag til operativt samarbejde mellem medlemsstaterne på genbosætningsområdet. Meddelelsen ventes suppleret af et ændringsforslag til beslutning 573/2007/EF om Den Europæiske Flygtningefond med henblik på fra år til år i genbosætningskomitéen at kunne fastlægge kriterierne for, hvilke kategorier af genbosatte personer der udløser bidrag til medlemsstaterne Flygtningefonden.

Det forventes, at Kommissionens forslag til en genbosætningsordning vil lægge op til et tæt samarbejde med UNHCR.

Kommissionen forventes at foreslå, at det foreslåede asylstøttekontor skal stå for at koordinere praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne. Medlemsstater vil f.eks. kunne gennemføre fælles udvælgelsesrejser, fact-finding missioner, før-afrejse programmer, medicinske undersøgelser og rejse- og visumarrangementer. Herudover kan der være tale om informationsudveksling og identifikation af bedste praksis på genbosætningsområdet.

Ifølge de foreliggende oplysninger er Danmark, Finland, Irland, Nederlandene, Sverige, Storbritannien, Portugal, Frankrig, Rumænien og Tjekkiet de eneste medlemsstater i EU, der har stående genbosætningsprogrammer. Herudover er Belgien, Luxembourg, Spanien, Ungarn, Polen, Italien og Slovenien i gang med forberedende aktiviteter, der vil kunne munde ud i stående genbosætningsprogrammer.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Efter udlændingelovens § 8, stk. 1-3, gives der efter ansøgning opholdstilladelse til udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller lignende international aftale, og som er omfattet af flygtningekonventionen, jf. udlændingelovens § 7, stk. 1, eller som ved en tilbagevenden til hjemlandet risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2, eller som må antages at ville opfylde grundprincipperne for at opnå opholdstilladelse efter en af udlændingelovens bestemmelser, såfremt den pågældende var indrejst i Danmark som asylansøger.

Udlændingelovens § 8, stk. 4, bestemmer, at der ved udvælgelsen af udlændingen, der meddeles opholdstilladelse efter § 8, stk. 1-3, medmindre særlige grunde taler derimod, skal lægges vægt på udlændingenes mulighed for at slå rod i Danmark og få glæde af opholdstilladelsen, herunder deres sproglige forudsætninger, uddannelsesforhold, arbejdserfaring, familieforhold, netværk, alder og motivation. Udlændingelovens § 8, stk. 5, bestemmer, at opholdstilladelse efter § 8, stk. 1-3, medmindre særlige grunde taler derimod, skal betinges af, at udlændingen medvirker til en sundhedsundersøgelse og giver samtykke til, at helbredsoplysningerne videregives til Udlændingetjenesten og til kommunalbestyrelsen for den

kommune, hvortil udlændingen visiteres, samt underskriver en erklæring vedrørende vilkår for genbosætning i Danmark.

Efter udlændingelovens § 8, stk. 6, bestemmer ministeren for flygtninge, indvandrere og integration den overordnede fordeling af de udlændinge, der skal gives opholdstilladelse efter stk. 1-3.

Danmark genbosætter ca. 500 kvoteflygtninge om året under den danske genbosætningsordning. Rammen udgøres af en treårig fleksibel kvote på 1.500 personer, hvor den nuværende periode blev indledt den 1. januar 2008. Kvantens størrelse fastlægges via finansloven. 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.

Danmark deltager på grund af forbeholdet ikke i Europa-Parlamentets og Rådets beslutning 573/2007/EF om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013, som er vedtaget med hjemmel i TEF artikel 63, nr. 2), litra b), og vil heller ikke blive bundet af en ændringsbeslutning hertil.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter et øget samarbejde i EU om genbosætning.

Regeringen mener, at Danmark som genbosætningsland bør arbejde for, at så mange medlemsstater som muligt indfører genbosætningsprogrammer. Herudover bør man være opmærksom på de særlige fordele, som en strategisk anvendelse af genbosætning vil kunne medføre, f.eks. i forhold til at forbedret eller løst langvarige og/eller fastlåste flygtningesituationer, således at genbosætning sker under en forudsætning af en øget indsats for at forbedre situationen for de tilbageblevne flygtninge, eller kombineres med opnåelse af tilbagetagelsesaftaler.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Det forventes, at forslaget generelt vil blive positivt modtaget blandt medlemsstaterne.

6. Høring

Sagen drøftes i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings samarbejdet (SPAIS) den 3. september 2009.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal inddrages i sagen i medfør af proceduren for fælles beslutningstagning i henhold til EF-traktatens artikel 251.

8. Nærhedsprincippet

Da Kommissionens forslag endnu ikke foreligger, er det ikke muligt på nuværende tidspunkt at foretage en vurdering af, om nærhedsprincippet er overholdt.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen forventes ikke at have hverken statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark.

Der gøres dog opmærksom på, at forslaget – hvis dette skulle indeholde en ændring af den budgetmæssige ramme for Den Europæiske Flygtningefond – vil kunne betyde en ændring af Danmarks refusion i forhold til anvendelsen af EU-midler

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.

Dagsordenspunkt 9): Uledsagede mindreårige

Nyt notat

Resumé:

På rådsmødet den 21. september 2009 forventes en drøftelse af spørgsmålet om en stigning i antallet af uledsagede mindreårige, som opleves af en række medlemsstater. Sagen vurderes ikke at have hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Da der alene er tale om en drøftelse af spørgsmålet, er nærhedsprincippet ikke relevant. Regeringen finder det relevant at drøfte spørgsmålet om uledsagede mindreårige på EU-plan.

1. Baggrund

En række lande i EU oplever en stigning i antallet af uledsagede mindreårige. På rådsmødet den 21. september 2009 forventes medlemslandene at give nærmere oplysninger om situationen, og mulige tiltag for at forebygge og håndtere denne tendens forventes drøftet.

2. Formål og indhold

Spanien, der er initiativtager til drøftelsen, har oplyst, at Spanien modtager ca. 5000 uledsagede mindreårige årligt, hvoraf 75 % ankommer til De Kanariske Øer, Andalusien, Ceuta, Melilla, Madrid og Katalonien. De uledsagede mindreårige, som ankommer til Spanien, er hovedsageligt drenge i alderen 10 til 17 år, og hovedsageligt statsborgere i Marokko (70%). Spanien har ønsket en drøftelse af sagen for at etablere en generel europæisk tilgang med hensyn til uledsagede mindreårige, idet det frygtes, at en effektiv tilbagesendelsespolitik for voksne illegale indvandrere vil medføre et større indrejsepres af grupper af uledsagede mindreårige, eftersom det vil blive anset for at være en måde, hvorpå mindreårige kan hjælpe deres familier i hjemlandet økonomisk.

Spanien finder, at det er væsentligt at bekæmpe menneskehandel, men at behovene for de uledsagede mindreårige bedst tilgodeses ved en indsats i deres hjemlande, hvor der sættes fokus på omsorg og beskyttelse.

Spanien ønsker desuden en diskussion af udviklingen i antallet af uledsagede mindreårige i EU. Det kan ikke afvises, at Spanien under rådsmødet vil lægge op til, at der på et senere tidspunkt skal vedtages rådskonklusioner om emnet. Der må forventes en drøftelse af, hvilke mulige tiltag, der kan iværksættes for at forbygge og håndtere situationen, herunder at sikre at emnet holdes på EU's dagsorden, at der udveksles ideer om nationale tiltag, og at Kommissionen bør fremkomme med en handlingsplan, som har fokus på forebyggelse, beskyttelse og forberedt hjemsendelse af uledsagede mindreårige.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Da der alene er tale om en drøftelse af den særlige problematik med uledsagede mindreårige asylansøgere, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen finder det relevant at drøfte spørgsmålet om uledsagede mindreårige på EU-plan.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der forventes en generel støtte til en drøftelse af sagen.

6. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings samarbejdet (SPAIS) den 3. september 2009.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

8. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en drøftelse, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Da der er tale om en drøftelse, har sagen 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 forlagt for Folketingets Europaudvalg eller for Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Dagsordenspunkt 10): Kommissionens forslag om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor (KOM(2009)66)*

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé:

Kommissionens forslag vedrører oprettelse af et europæisk asylstøttekontor, der skal have til opgave at bidrage til en styrkelse af det praktiske samarbejde på asylområdet og varetage opgaver i relation til gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem, herunder operationel støtte til medlemsstater, der er udsat for et stort pres på deres asylsystemer. Sagen er ikke på dagsordenen for rådsmødet, men der vurderes at burde ske en løbende forelæggelse af sagen i den nationale EU-procedure. Forslaget har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Regeringen støtter overordnet Kommissionens forslag og dermed et øget praktisk samarbejde i EU på asylområdet.

1. Baggrund

Kommissionen har den 18. februar 2009 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i artikel 63, stk. 1, stk. 2, og artikel 66 i EF-traktaten.

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

Europa-Parlamentet afgav sin udtalelse i 1. læsning den 7. maj 2009. Hvis ikke Rådet godkender Europa-Parlamentets udtalelse, skal Rådet vedtage en fælles holdning, hvorefter forslaget bevæger sig ind i 2. læsning. Rådets fælles holdning forventes forhandlet færdig i Co-reper med formel vedtagelse på et kommende rådsmøde.

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.

* 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.

Sagen er ikke på dagsordenen for rådsmødet den 21. september 2009, men der vurderes at burde ske en løbende forelæggelse af sagen i den nationale procedure, idet det ikke kan udelukkes, at det lykkes for formandskabet at sikre en hurtig enighed om sagen i Rådet og i forhold til Europa-Parlamentet.

2. Formål og indhold

Forslagets kapitel 1 (artikel 1 – 2) indeholder overordnede bestemmelser om formålet med oprettelsen af asylstøttekontoret og dets funktioner.

Formålet med oprettelsen af et europæisk asylstøttekontor er ifølge Kommissionens forslag at lette og styrke det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet samt at bidrage til en bedre gennemførelse af det fælles asylsystem (artikel 1). *Der lægges nu op til, at asylstøttekontoret også har til formål at sørge for og/eller koordinere operationel støtte til medlemsstater, som er udsat for særligt pres på deres asyl- og modtagelsessystemer.*

Der lægges i forslaget op til, at asylstøttekontorets mandat kommer til at omfatte tre hovedopgaver eller -funktioner: 1) Støtte til det praktiske samarbejde på asylområdet, 2) støtte til medlemsstater, der er udsat for særligt pres, og 3) bidrage til gennemførelsen af det fælles asylsystem. Asylkontoret arbejder tæt sammen med UNHCR og EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (artikel 2). *I forbindelse med 1) lægges der nu op til en præcisering af, at der kan være tale om støtte og/eller koordination med hensyn til asyl og modtagelsessystemer. Det fremgår endvidere, at kontoret skal arbejde tæt sammen med medlemsstaternes kompetente myndigheder og Kommissionen, og at kontorets arbejde ikke griber ind i de opgaver, der er tildelt andre fællesskabsorganer, som kontoret ligeledes skal arbejde tæt sammen med. Endelig har formandskabet integreret et ændringsforslag fra Europa-Parlamentet i teksten, hvorefter det præciseres, at kontoret ikke skal have hverken direkte eller indirekte kompetence i forhold til medlemsstaternes myndigheders beslutninger vedrørende individuelle ansøgninger om international beskyttelse.*

Kapitel 2 (artikel 3-12) vedrører indholdet af de opgaver, som asylstøttekontoret ifølge Kommissionens forslag skal varetage.

Det andet afsnit i kapitel 2 (artikel 3 -7) indeholder bestemmelser om opgaver i relation til støtte til det praktiske samarbejde på asylområdet.

Asylstøttekontoret skal have til opgave at fremme og koordinere udveksling af oplysninger og god praksis mellem medlemsstaterne (artikel 3).

Herudover fremgår det af forslaget, at asylstøttekontoret skal udføre opgaver vedrørende oplysninger om hjemlande ved indsamling, udveksling og analyse af sådanne oplysninger samt udarbejdelse af et fælles format og en fælles metode til præsentation, kontrol og anvendelse af disse oplysninger. Der skal ligeledes udvikles en fælles portal til sådanne baggrundsoplysninger (artikel 4). *Der lægges nu op til, at kontoret selv kan udarbejde rapporter baseret på de indsamlede oplysninger, og at analysen af baggrundsoplysninger foretages med henblik på at fremme overensstemmelse med hensyn til vurderingskriterier, uden at der er tale*

om instruktioner til medlemsstaterne om imødekomme eller afslag på ansøgninger om international beskyttelse.

Der lægges også op til, at asylstøttekontoret skal kunne koordinere udveksling af oplysninger og andre foranstaltninger i forbindelse med gennemførelse af (fremtidige) instrumenter og mekanismer til overførsel inden for Fællesskabet af personer, der har fået international beskyttelse i EU, på frivillig basis (artikel 5).

Det fremgår endvidere af forslaget, at asylstøttekontoret skal varetage opgaver vedrørende fastlæggelse og udvikling af uddannelser for medlemmer af nationale administrationer og retsinstanter, der er kompetente på asylområdet (artikel 6).

Ifølge forslaget indebærer asylstøttekontorets opgaver i relation til det praktiske samarbejde også støtte til de eksterne aspekter af den fælles asylpolitik, herunder bl.a. igennem styrkelse af tredjelandes kapacitet i forbindelse med de regionale beskyttelsesprogrammer efter aftale med Kommissionen. Asylkontoret skal desuden koordinere oplysninger og andre foranstaltninger i forbindelse med genbosætning af flygtninge inden for EU (artikel 7). *Der lægges nu op til, at genbosætning skal ske på frivillig basis for medlemsstaterne, og at kontoret kan samarbejde med kompetente myndigheder i tredjelande vedrørende tekniske spørgsmål, særligt med henblik på at fremme og støtte kapacitetsopbygning i tredjelande og implementere regionale beskyttelsesprogrammer og andre relevante aktioner.*

Det andet afsnit i kapitel 2 (artikel 8-10) indeholder bestemmelser om asylstøttekontorets støtte til medlemsstater, der er udsat for særligt pres.

Asylstøttekontoret skal koordinere og støtte alle fælles foranstaltninger til fordel for medlemsstater, der er udsat for særligt pres, bl.a. som følge af deres geografiske placering eller befolkningsmæssige situation, eller i situationer, hvor der pludseligt ankommer et meget stort antal tredjelandsskatsborgere, som kan have behov for international beskyttelse (artikel 8). *Der lægges nu op til dels, at støtten skal vedrøre asyl- og modtagelsessystemer, og at særligt pres karakteriseres ved pludselig ankomst af et stort antal tredjelandsskatsborgere, som kan have behov for international beskyttelse, og som medfører undtagelsesvist store og hastende krav til modtagelsesfaciliteter og asylsystemer, og som kan stamme fra medlemsstatens geografiske eller demografiske situation.*

For at kunne evaluere behovene i de medlemsstater, der er udsat for særligt pres, fremgår det af forslaget, at asylstøttekontoret skal foretage en systematisk analyse af de til rådighed stående strukturer og personaleressourcer, bl.a. hvad angår oversættelse og tolkning, samt kapaciteten til at modtage asylansøgere i medlemsstaterne for derved at fremme en gensidig, hurtig og pålidelig informering af de forskellige nationale myndigheder, der er ansvarlige på asylområdet (artikel 9). *Der lægges nu op til, at vurderingen kan baseres på information fra medlemsstaterne, UNHCR eller, når relevant, fra organisationer i civilsamfundet eller internationale organisationer, og at formålet er at identificere, forberede og beskrive de i forslagets artikel 10 nævnte foranstaltninger (foranstaltninger til støtte af medlemsstaterne). Herudover er bestemmelsen vedrørende et system til tidlig varsling ændret således, at kon-*

toret skal anvende eksisterende systemer og mekanismer for tidlig varsling og om nødvendigt etablere et sådant system for kontorets egne formål.

Det fastslås i forslaget, at asylstøttekontoret skal koordinere foranstaltninger til at støtte medlemsstater, der udsat for særligt pres, bl.a.: a) etableringen af et system til tidlig varsling med henblik på at gøre medlemsstaterne opmærksomme, hvis der vil komme mange personer, der vil ansøge om international beskyttelse, b) foranstaltninger til fordel for medlemsstater, der er udsat for pres for derved at lette den første gennemgang af asylansøgninger, der behandles af de kompetente nationale myndigheder, c) foranstaltninger vedrørende etablering af passende modtagelsesfaciliteter, herunder nøddindlogering og lægelig bistand, samt d) koordinering af indsættelsen af asylstøtte teams i de pågældende lande (artikel 10). *Der lægges nu op til, at støtteforanstaltninger til en medlemsstat skal være på dennes egen anmodning.*

Afsnit tre i kapitel 2 (artikel 11-12) indeholder bestemmelser om asylstøttekontorets rolle i forbindelse med gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem.

Det fremgår af forslaget, at asylstøttekontoret skal bidrage til gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem ved at foretage indsamling og udveksling af oplysninger om gennemførelsen af alle fællesskabsretsakter på asylområdet samt om de nationale administrations behandling af ansøgninger om international beskyttelse (artikel 11). *Der lægges nu op til, at persondata som generelt princip ikke skal oplagres i databaser, der anvendes i denne forbindelse, medmindre disse data stammer fra offentligt tilgængelige dokumenter.*

Det fremgår endvidere af forslaget, at asylstøttekontoret hvert år udarbejder en rapport om situationen på asylområdet i EU. I rapporten skal der bl.a. ske en evaluering af de foranstaltninger, der er gennemført. Asylstøttekontoret skal ifølge Kommissionens forslag på anmodning af Kommissionen, og efter udtalelse af kontorets forretningsudvalg og i tæt samarbejde med sine arbejdsgrupper og Kommissionen, udarbejde tekniske dokumenter om gennemførelsen af fællesskabsretsakter på asylområdet, herunder eksempelvis retningslinjer og operationelle manualer (artikel 12). *Der lægges nu op til, at sådanne tekniske dokumenter også kan programsættes i kontorets arbejdsprogram eller begæres udarbejdet af bestyrelsen, og at der skal tages behørigt hensyn til medlemsstaternes og Europa-Parlamentets synspunkter. Herudover præciseres det, at sådanne dokumenter ikke skal foregive at instruere medlemsstaterne vedrørende imødekommelse eller afslag på ansøgninger om international beskyttelse.*

Kapitel 3 (artikel 13 - 21) i forslaget vedrører oprettelsen af asylstøtte teams, der kan udsendes til støtte til medlemsstater, der er udsat for særligt pres.

Forslaget lægger op til, at asylstøttekontoret skal have til opgave at koordinere indsatsen af asylstøttehold, der samlet betegnes som asylindsatsreserven, i medlemsstater, der er udsat for særligt pres, og som anmoder herom, i et begrænset tidsrum på den pågældende medlemsstats område (artikel 13). *Der lægges nu op til, at indsættelse af asylstøttehold kun kan ske på en medlemsstats egen anmodning, og at det er den anmodende medlemsstat, der formulerer opgavebeskrivelsen. Asylstøttekontoret kan som svar på anmodningen indsætte*

et asylstøttehold på medlemsstatens territorium i en begrænset periode på baggrund af en operationsplan.

Der lægges op til, at disse teams navnlig skal yde ekspertise, hvad angår tolketjenester, kendskab til oplysninger om hjemlandene og kendskab til behandlingen og forvaltningen af asylsager inden for rammerne af de støtteforanstaltninger, som asylstøttekontoret gennemfører i medlemsstaterne (artikel 14).

Asylstøttekontorets *bestyrelse* træffer på forslag af dets administrerende direktør og med tre fjerdedeles flertal blandt medlemmerne afgørelse om profilerne for og det samlede antal eksperter, der skal stilles til rådighed til at indgå i asylindsatsreserven. Medlemsstaterne bidrager til reserven gennem udnævnelser af eksperter, der svarer til de ønskede profiler, fra en national pulje, der etableres i overensstemmelse med de forskellige profiler, der er defineret (artikel 15). *Der lægges nu op til, at flertalskravet om tre fjerdedeles flertal udregnes blandt medlemsstater med stemmeret. Herudover fremgår det, at asylstøttekontoret skal etablere en tolkereserve som del af asylindsatsreserven, og at medlemsstaterne skal hjælpe asylstøttekontoret med at identificere tolke til denne.*

Medlemsstaterne skal ifølge forslaget på anmodning af asylstøttekontoret meddele antallet af, navnene på og profilerne for de eksperter fra deres nationale pulje, som de kan stille til rådighed inden for fem dage til oprettelse af et asylstøttehold. Medlemsstaterne stiller eksperter til rådighed på anmodning af asylstøttekontoret, medmindre de står i en usædvanlig situation, der i alvorlig grad påvirker udførelsen af nationale opgaver. Oprindelsesstatens autonomi med hensyn til udvælgelse af personale og varigheden af deres indsættelse berøres dog ikke (artikel 16). *Der lægges nu op til, at fristen på fem dage erstattet med så hurtigt som muligt.*

Ifølge forslaget er det den administrerende direktør, der senest fem *arbejdsdage* efter anmodningen træffer beslutning om udsendelse af asylstøttehold. I den forbindelse udarbejder asylstøttekontoret og den medlemsstat, der har anmodet om bistand, en operativ plan (artikel 17).

Den operative plan skal bl.a. indeholde oplysninger om den forventede varighed af udsendelsen, det geografiske ansvarsområde og en beskrivelse af de opgaver og særlige instrukser, herunder om de databaser, som asylstøtteholdene kan foretage søgninger i, og det udstyr, de kan anvende i værtsmedlemsstaten samt asylstøtteholdenes sammensætning. Alle ændringer og tilpasninger af den operative plan skal godkendes af både den administrerende direktør og den medlemsstat, der anmoder om bistand (artikel 18).

Der lægges nu op til at der integreres et ændringsforslag fra Europa-Parlamentet, hvorefter de samme bestemmelser for civilt ansvar som i grænseholdsforordningen (forordning 863/2007/EF) indsættes. Hovedreglen er, at værtsstaten er ansvarlig, medmindre handlingen kan tilregnes den udsendte som groft uagtsom eller forsætlig. I så fald har værtslandet regres mod den udsendende medlemsstat.

Der lægges nu op til at der ligeledes integreres et ændringsforslag fra Europa-Parlamentet vedrørende strafferetligt ansvar, som svarer til bestemmelserne i grænseholdsforordningen, hvorefter udsendte på et asylhold skal være strafferetligt ligestillet med værtsstatens egne embedsmænd.

Asylstøttekontoret dækker bl.a. følgende udgifter, som medlemsstaterne afholder, når de stiller deres eksperter til rådighed: Rejseudgifter, udgifter som følge af særlige forsikringsbehov, sundhedsudgifter samt dagpenge, herunder til dækning af indkvartering (artikel 21). *Der lægges nu op til, at også udgifter til ekspertbistand kan dækkes. Bestemmelsen er indsat med sigte på honorering af tolkebistand.*

Forslagets kapitel 4 (artikel 22-32) fastlægger asylstøttekontorets struktur.

Asylkontorets ledelses- og forvaltningsstruktur skal bestå af en bestyrelse, en administrerende direktør og dennes personale, et forretningsudvalg og et rådgivende forum (artikel 22). *Der lægges nu op til forretningsudvalgets oprettelse gøres valgfri for bestyrelsen, mens det rådgivende forum helt fjernes fra beskrivelsen af asylstøttekontorets ledelses- og forvaltningsstruktur.*

Bestyrelsen består ifølge forslaget af medlemmer udpeget for en treårig periode af hver enkelt medlemsstat og to medlemmer udpeget af Kommissionen. Forslaget lægger desuden op til, at UNHCR skal være medlem af bestyrelsen, men uden stemmeret (artikel 23).

Ifølge forslaget vælger bestyrelsen blandt sine medlemmer en formand og en næstformand, der afløser formanden, når den pågældende er forhindret i at udføre sit hverv (artikel 24). *Der lægges nu op til, at formand og næstformand skal vælges blandt bestyrelsesmedlemmer med stemmeret, hvilket udelukker UNHCR som formand.*

Der lægges op til, at der skal afholdes mindst to ordinære bestyrelsesmøder om året (artikel 25). Bestyrelsen træffer beslutning med absolut flertal af de stemmeberettigede medlemmer, og hvert stemmeberettiget medlem har én stemme. *Der lægges nu op til, at UNHCR's bestyrelsesmedlem ikke tager del i visse interne bestyrelsesdrøftelser. Herudover giver forslaget bestyrelsen mulighed for at invitere observatører til bestyrelsesmøderne, og det fremgår af samme bestemmelse, at Danmark vil blive inviteret til at deltage i bestyrelsens møder.*

Medlemsstater, der ikke fuldt ud deltager i de fællesskabsretlige regler på asylområdet, deltager ikke i afstemningen, når bestyrelsen skal træffe afgørelse vedrørende fællesskabsretsakter, som disse medlemsstater ikke deltager i (artikel 26). *Der lægges nu op til, at stemmebegrænsningen alene omfatter vedtagelsen af tekniske dokumenter.*

Det fastslås i forslaget, at bestyrelsens opgaver bl.a. består af at 1) udnævne den administrerende direktør, at 2) vedtage den almindelige årsberetning om kontorets virksomhed, at 3) hvert år inden den 30. september at vedtage asylstøttekontorets arbejdsprogram for det kommende år, samt at 4) træffe alle beslutninger med henblik på gennemførelsen af asylstøttekontorets mandat (artikel 27). *Der lægges nu op til, at bestyrelsen skal vedtage en*

asylårsrapport og tekniske dokumenter vedrørende asylretsakter. Herudover bemyndiges bestyrelsen til at nedsætte et forretningsudvalg.

Den administrerende direktør vælges af bestyrelsen for en periode på fem år på grundlag af en liste over kandidater foreslået af Kommissionen. På baggrund af bl.a. Kommissionens evaluering kan bestyrelsen på forslag af Kommissionen vælge at forlænge direktørens mandat én gang, men højst for en periode på tre år (artikel 28). *Der lægges nu op til, at proceduren uddybes således, at Kommissionens forslag skal tage udgangspunkt i en åben ansættelsesprocedure med stillingsopslag og tage hensyn til medlemsstaternes forslag.*

For at sikre en hurtig og effektiv forvaltning af asylstøttekontoret lægges der op til, at der skal etableres et forretningsudvalg bestående af otte af bestyrelsens medlemmer og på anmodning UNHCR (uden stemmeret), som bl.a. skal have til opgave at rådgive asylstøttekontorets administrerende direktør og afgive udtalelser til bestyrelsen (artikel 30). *Der lægges nu op til, at artikel 30 udgået som følge af, at det er op til bestyrelsen, om den vil nedsætte et forretningsudvalg.*

Kommissionens forslag fastslår endvidere, at asylstøttekontoret inden for rammerne af sit mandat skal kunne nedsætte arbejdsgrupper bestående af eksperter fra de kompetente instanser i medlemsstaterne (artikel 31). *Der lægges nu op til, at der skal nedsættes arbejdsgrupper til analyse af baggrundsoplysninger vedrørende oprindelseslande og i forbindelse med udarbejdelsen af tekniske dokumenter vedrørende asylretsakterne. Arbejdsgrupperne har mulighed for at invitere andre til at deltage i deres møder. Af præamblen fremgår, at bestyrelsen kan beslutte, at der, når relevant, kan inviteres danske observatører til arbejdsgruppernes møder.*

Asylstøttekontoret vil skulle arbejde tæt sammen med ikke-statslige organisationer og institutioner i civilsamfundet og opretter med henblik herpå et rådgivende forum, der skal udgøre et middel til udveksling af oplysninger og samling af viden, herunder fremsættelse af forslag til bestyrelsen vedrørende det årlige arbejdsprogram (artikel 32).

For så vidt angår de finansielle bestemmelser reguleres disse i kapitel 5 (artikel 33 – 37), og det kan i den forbindelse særligt fremhæves, at asylstøttekontorets indtægter ifølge forslaget omfatter: a) et bidrag fra Fællesskabet, der opføres på EU's almindelige budget, b) eventuelle frivillige bidrag fra medlemsstaterne, c) beløb, der opkræves for publikationer, uddannelse og andre ydelser leveret af asylstøttekontoret (artikel 33). *Der lægges nu op til en tilføjelse af bidrag fra associerede lande til listen.*

Kapitel 6 (artikel 38 – 39) indeholder almindelige bestemmelser om personaleforhold, herunder privilegier og immuniteter.

Forslagets kapitel 7 (artikel 40 – 52) indeholder generelle bestemmelser om bl.a. asylstøttekontorets retlige status, sprogordning og ansvarsordning. Der er tale om standardbestemmelser på området i forbindelse med en retsakt om oprettelse af et reguleringsagentur. *Formandskabets Der lægges nu op til, at kontorets årsrapport og det årlige arbejdsprogram alene udarbejdes på Fællesskabets institutioners sprog, dvs. engelsk, fransk og tysk og ikke på*

alle Fællesskabets sprog, herunder dansk. På Europa-Parlamentets initiativ har formandskabet tilføjet bestemmelser vedrørende svigsbekæmpelse.

Det kan særligt fremhæves, at forslaget lægger op til, at lande, som har indgået aftaler med Fællesskabet, der indebærer, at de har indført og anvender fællesskabsretten på de områder, der er omfattet af forordningen, kan deltage i asylkontorets arbejde, dvs. lande som Danmark, Norge, Island og Schweiz. Den nærmere fastlæggelse af bl.a. arten og omfanget af og betingelserne for disse landes deltagelse i asylstøttekontorets arbejde sker i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i sådanne aftaler (artikel 47). *Der lægges nu op til indførelse af en særlig bestemmelse om samarbejde med Danmark, hvoraf fremgår, at asylstøttekontoret skal lette operationelt samarbejde med Danmark, herunder informationsudveksling og udveksling af bedste praksis inden for områder dækket af kontorets aktiviteter.*

Asylstøttekontoret skal ifølge forslaget samarbejde med UNHCR på de områder, der er omfattet af forordningen, og det kan yde tilskud til UNHCR. Disse tilskud skal have til formål at finansiere foranstaltninger med henblik på, at asylstøttekontoret drager nytte af UNHCR's ekspertise (artikel 48).

Asylstøttekontoret vil skulle indgå i en tæt dialog med ikke-statslige organisationer og institutioner i civilsamfundet, og der oprettes med henblik herpå et rådgivende forum, der skal udgøre et middel til udveksling af oplysninger og samling af viden, herunder fremsættelse af forslag til bestyrelsen vedrørende det årlige arbejdsprogram.

Forslaget fastslår også, at asylstøttekontoret skal samarbejde med de fællesskabsorganer, hvis virksomhed er knyttet til dets aktivitetsområder, herunder navnlig Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU's Medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex) og Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (artikel 49).

Endelig fremgår det forslaget, at asylstøttekontoret senest skal være operationelt et år efter denne forordnings ikrafttræden (artikel 51).

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Der findes ikke dansk lovgivning, der regulerer det praktiske samarbejde på asylområdet med andre medlemslande i EU.

Eventuel senere vedtagelse af Kommissionens forslag har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslagene ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Hvis Danmark efter forslagets bestemmelser herom beslutter at deltage i agenturets arbejde på mellemstatsligt grundlag i det omfang det er muligt, vurderes en sådan tilknytning ikke umiddelbart at ville få lovgivningsmæssige konsekvenser. En endelig stillingtagen hertil vil dog skulle afvente en afklaring af bl.a. arten og omfanget af og betingelserne for Danmarks deltagelse i asylstøttekontorets arbejde.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter overordnet Kommissionens forslag og dermed et øget praktisk samarbejde i EU på asylområdet.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

De øvrige medlemslande forventes at støtte oprettelsen af asylstøttekontoret.

6. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 3. september 2009.

Amnesty International har ved brev af 18. marts 2009 fremsendt bemærkninger til Kommissionens forslag.

Det fremgår af bemærkningerne, at Amnesty International finder, at det er positivt, at forslaget om et kommende asylstøttekontoret ikke alene tænkes at have fokus på det rent tekniske samarbejde på asylområdet inden for EU, men ligeledes skal arbejde med udveksling af informationer om selve implementeringen af EU lovgivningen i de forskellige medlemsstater samt indsamle og koordinere landeoplysninger. Amnesty er af den opfattelse, at etableringen af et asylstøttekontor, herunder blandt andet de årlige rapporter, som asylstøttekontoret vil udarbejde, vil forbedre kvaliteten af systemet, således at de nuværende meget væsentlige forskelle i de enkelte medlemsstaters asylpraksis ikke fortsætter. Med den klare forventning, at den fremtidige praksis ikke vil være laveste fællesnævner, så den meget lave anerkendelsesprocent, der eksisterer i en række af medlemsstaterne, ophører. På den baggrund anser Amnesty det for positivt, hvis den danske regering skulle ønske at indgå i et fremtidigt asylstøttekontor på trods af det danske forbehold.

Amnesty International støtter forslaget om at indsamle informationer om praksis fra medlemsstaternes myndigheder, således at oplysningerne er sammenlignelige og anvendelige til udarbejdelse af analyser og statistisk. Amnesty er ligeledes positiv over for muligheden for at etablere asylekspertteams, der i situationer, hvor enkelte medlemsstater oplever et betydeligt pres i antallet af asylansøgninger, kan bistå det pågældende land med det praktiske arbejde. Amnesty er generelt af den opfattelse, at Kommissionens forslag vil bidrage til en mere ensartet asylpraksis i EU.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er det tvivlsomt, om der i forslaget er indarbejdet tilstrækkelige garantier til at sikre gennemsigtigheden i asylstøttekontorets arbejde. Det fremgår ikke helt klart, hvorvidt det er muligt for asylansøgere, advokater og flygtningeorganisationer at få adgang til den fælles portal (artikel 4, litra b) med landeoplysninger. I den forbindelse skal det bemærkes, at de rådgivende fora og NGO'er, der arbejder inden for asylområdet, får en meget begrænset mulighed for at videregive oplysninger til asylstøttekontoret. Det fremgår ifølge Amnesty International ikke helt klart af forslaget, om NGO'er har mulighed for at deltage i det rådgivende forum, der nedsættes i medfør af artikel 32. Amnesty Interna-

tional anfører ligeledes, at det ikke fremgår som en mulighed for NGO'er at rejse emner eller problemstillinger i bestyrelsen eller forretningsudvalget.

Amnesty International finder det positivt, at UNHCR er tiltænkt en rolle i asylstøttekontoret, men det er bekymrende, at UNHCR, som den eneste aktør med et specifikt beskyttelsesmandat og med sin enestående sagkundskab på flygtningeområdet, ikke tænkes at få mere indflydelse i bestyrelsen. Det vil således alene være medlemsstaterne, der fastlægger programmet og prioriteterne i asylstøttekontoret, og Amnesty frygter, at UNHCR's indflydelse i praksis vil blive minimal.

Endelig fraråder Amnesty at lade asylstøttekontoret indgå i et operationelt samarbejde med tredjelande, som EU har indgået samarbejdsaftaler med. Amnesty frygter, at man på den måde kan risikere en praksis, hvor oplysninger om asylansøgere vil havne uden for EU og på den måde forværre situationen for de pågældende. Et sådant operationelt samarbejde kunne være relevant i forbindelse med genbosætning, men ikke i et europæisk samarbejde om asylpraksis og indhentelse af oplysninger til brug i asylsager.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal inddrages i sagen i medfør af proceduren for fælles beslutningstagen i henhold til EF-traktatens artikel 251.

Europa-Parlamentet afgav sin udtalelse i 1. læsning den 7. maj 2009 (dok T6-0379/2009). I sin udtalelse godkender Europa-Parlamentet som udgangspunkt Kommissionens forslag, men foreslår Kommissionens forslag ændret på en række punkter.

Det kan særligt fremhæves, at Europa-Parlamentet foreslår, at der indsættes en ny bestemmelse i forslaget, hvorefter asylstøttekontoret skal implementere, på forslag fra Kommissionen og efter høring af UNHCR, en bindende solidaritetsmekanisme, hvorefter personer under international beskyttelse fra medlemsstater, hvis nationale asylordning er udsat for et særligt og uforholdsmæssigt stort pres, omfordeles efter faste, gennemskuelige og utvetydige regler.

Herudover foreslås artikel 12 ændret således, at det fremgår, at UNHCR bør indtage en ledende rolle ved udviklingen af EU's retningslinjer om gennemførelsen af fællesskabsretsakter på asylområdet for at sikre, at de er i overensstemmelse med internationale standarder. På områder, hvor der eksisterer UNHCR-retningslinjer, bør disse ifølge ændringsforslaget danne udgangspunkt for et praktisk samarbejde for at mindske forskellene i praksis. Endelig foreslås det tilføjet i artikel 12, at asylstøttekontoret på foranledning af Europa-Parlamentet kan udarbejde rapporter om de specifikke aspekter af gennemførelsen af gældende fællesskabsret på asylområdet.

Endvidere kan det fremhæves, at der foreslås indført en samarbejdsprocedure for udnævnelsen af asylstøttekontorets direktør. Proceduren indebærer blandt andet, at ansøgerne til stillingen inden udnævnelsen skal præsentere sig for Rådet og det kompetente udvalg i Europa-Parlamentet og besvare deres spørgsmål.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at medlemsstaterne ikke hver for sig i tilstrækkelig grad kan nå forslaget mål, som bedre kan nås ved en indsats på fællesskabsplan.

I den forbindelse fremhæver Kommissionen, at hvis medlemsstaterne handler alene, er der bl.a. risiko for, at forskelsbehandling af personer, der anmoder om international beskyttelse, vil fortsætte i de forskellige medlemsstater.

Endvidere anfører Kommissionen, at da spørgsmålene i forbindelse med international beskyttelse er af tværnational art, kan asylstøttekontoret gennem bl.a. udveksling af god praksis og tilrettelæggelse af relevante uddannelseskurser bidrage til at mindske forskellene i forbindelse med gennemførelse af lovgivningen på asylområdet, som i lyset af det nuværende praktiske samarbejde ikke i væsentlig grad og på effektiv vis har kunnet mindskes alene ved en indsats på national plan.

Kommissionen finder på den baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet er overholdt.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

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

Asylstøttekontoret bliver finansieret over en budgetpost på fællesskabsbudgettet. Det er planlagt at oprette asylstøttekontoret i budgetåret 2010.

Ifølge Kommissionen er de anslåede samlede finansielle omkostninger i forbindelse med forslaget 40,25 millioner Euro i perioden fra 2010-2013.

Eftersom Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, vil Danmark skulle modtage refusion fra EU svarende til to procent af de samlede finansielle omkostninger forbundet med forslaget, idet dette skal finansieres over fællesskabsbudgettet.

Når omfanget af, arten og betingelser for dansk deltagelse i *eller samarbejde med* agenturet er fastlagt, vil det blive vurderet, om dette vil indebære eventuelle statsfinansielle konsekvenser, herunder om Danmark på bilateralt grundlag skal bidrage til asylstøttekontorets finansiering. Eventuelle udgifter forbundet med dansk deltagelse vil eventuelt kunne dækkes af det refunderede beløb fra EU.

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

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009 som en præsentation, den 6. april 2009 og *den 4.-5. juni 2009*.

Dagsordenspunkt 11): Opfølgning på konklusioner fra Det Europæiske Råds møde den 18.-19. juni 2009 om bekæmpelse af ulovlig indvandring

Nyt notat

Resumé:

På rådsmødet den 21. september 2009 forventes Kommissionen at afrapportere til Rådet om opfølgningerne på konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 18.-19. juni 2009. Præsentationen forventes at omhandle tiltag vedrørende bekæmpelse af den ulovlige indvandring til EU primært via Middelhavet, herunder det påtænkte pilotprojekt på Malta om en frivillig ordning med viderefordeling i EU af personer med behov for international beskyttelse fra Malta. Problematikken vedrørende ulovlig indvandring via Middelhavet drøftes løbende i rådsregi. Sagen vurderes ikke at have hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Regeringen støtter en effektiv opfølgning på Det Europæiske Råds konklusioner.

1. Baggrund

Som følge af stort pres på de ydre grænser grundet mange ulovlige indrejser ad søvejen har Cypern, Grækenland, Malta og Italien siden starten af 2009 løbende bragt problematikken op i EU-regi og anmodet om yderligere solidaritetstiltag og byrdefordeling i bestræbelserne på at dæmme op for tilstrømningen.

Sagen er blevet drøftet i Rådet (retlige og indre anliggender) henholdsvis den 15.-16. januar 2009 på rådets uformelle møde, den 26.-27. februar 2009 og den 4.-5. juni 2009 samt af EU's udenrigsministre på rådsmødet for almindelige anliggender og eksterne forbindelser den 27. – 28. april 2009.

Senest blev sagen drøftet på mødet i Det Europæiske Råd den 18.-19. juni 2009, hvor der blev vedtaget konklusioner om spørgsmålet.

På rådsmødet den 21. september 2009 ventes en redegørelse fra Kommissionen om opfølgningen på iværksatte aktiviteter til bekæmpelse af ulovlig indvandring ved EU's sydlige søgrænser på baggrund af Det Europæiske Råds konklusioner.

2. Formål og indhold

Af konklusionerne fra mødet i Det Europæiske Råd den 18.-19. juni 2009 fremgår, at den seneste tids hændelser i Middelhavet er en understregning af, at det haster med at øge bestræbelserne på at forhindre og bekæmpe ulovlig indvandring på en effektiv måde ved EU's søgrænser mod syd og dermed forhindre fremtidig menneskelige tragedier, samt at en beslutsom europæisk reaktion baseret på fasthed, solidaritet og fælles ansvar og i overens-

stemmelse med den europæiske pagt om indvandring og asyl og den samlede migrationsstrategi må fremmes.

Det fremgår endvidere, at alle aktiviteter i den vestlige del af Middelhavet og ved grænserne mod øst og sydøst må fortsætte, at Det Europæiske Råd opfordrer til koordinering af frivillige foranstaltninger til intern fordeling af personer, der nyder international beskyttelse, og som befinder sig i de medlemsstater, der er udsat for et specifikt og uforholdsmæssigt stort pres, samt at Kommissionens hensigt om at tage initiativ hertil, herunder i første omgang med et pilotprojekt på Malta, hilses velkommen.

Det Europæiske Råd tilskynder endvidere i konklusionerne til en hurtig oprettelse af Det Europæiske Asylstøttekontor, til forstærkede grænsekontroloperationer, koordineret af FRONTEX (det europæiske grænsekontrolagentur), og til en betydelig styrkelse af samarbejdet med de vigtigste oprindelses- og transitlande.

Det Europæiske Råd opfordrer endelig til, at der tages hensyn til disse spørgsmål ved forberedelse af det kommende Stockholmprogram.

Det forventes, at Kommissionen på mødet giver en samlet redegørelse vedrørende de aktiviteter, der er iværksat med henblik på bekæmpelse af ulovlig indvandring, herunder med særligt fokus på Kommissionens hensigt om at iværksætte et pilotprojekt på Malta om genbosætning til andre EU-lande.

Den 13.- 14. juni 2009 besøgte repræsentanter fra Kommissionen Malta for at vurdere situationen i forhold til et sådant pilotprojekt.

Kommissionen har oplyst, at der pt. befinder sig ca. 1.500 personer på Malta med behov for international beskyttelse. Vedrørende finansiering forestiller Kommissionen sig, at genbosætningsprojekterne kan opnå delvis dækning fra Den Europæiske Flygtningefond. Kommissionen lægger op til, at pilotprojektet enten kan etableres som ét fælles projekt for alle de medlemsstater, der ønsker at deltage eller som bilaterale projekter mellem Malta og den pågældende medlemsstat.

3. Gældende dansk ret og forslaget's konsekvenser herfor

Da der alene er tale om en afrapportering fra Kommissionen, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter en effektiv opfølgning på Det Europæiske Råds konklusioner.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Det forventes, at de andre lande vil støtte en effektiv opfølgning på Det Europæiske Råds konklusioner. Der er ikke kendskab til officielle tilkendegivelser fra andre lande om at ville modtage anerkendte flygtninge fra Malta.

Dog har Frankrig oplyst, at man ønsker at deltage i pilot projektet vedrørende Malta.

6. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings samarbejdet (SPAIS) den 3. september 2009.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

8. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en afrapportering, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens afrapportering har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

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

Spørgsmålet vedrørende bekæmpelse af ulovlig indvandring har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik senest forud for møderne i Rådet for retlige og indre anliggender den 26.-27. februar og den 4.-5. juni 2009.

Dagsordenspunkt 12): Kommissionens 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 (KOM(2007)638) *

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

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 arbejdskraftindvandrere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat. Det forventes, at der på mødet vil blive fokuseret på at opnå politisk enighed om sagen. Der udestår primært spørgsmålet om direktivets anvendelsesområde. 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 og sikrer deres grundlæggende rettigheder inden for eksisterende national ret.

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

* 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.

specifikke direktiver. Kommissionen ønsker hermed dels at fastlægge, hvilke grundlæggende rettigheder tredjelandstatsborgere skal have, når de pågældende har fået adgang til en medlemsstats arbejdsmarked, og dels at regulere betingelserne og procedurerne 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.

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.

I efteråret 2009 forventes Kommissionen at fremsætte to nye direktivforslag om regulering af indrejse- og opholdsbetingelserne for henholdsvis sæsonarbejdere og udstationerede medarbejdere (intra-corporate transferees). Derudover forventes et forslag, der regulerer indrejse- og opholdsbetingelserne for lønnede praktikanter indarbejdet i en revision af studenterdirektivet, direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004, som imidlertid først forventes fremsat af Kommissionen i løbet af 2010.

Kommissionens forslag til et generelt rammedirektiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat og har adgang til arbejdsmarkedet, 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.

Forslaget blev præsenteret af Kommissionen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. november 2007 og har været drøftet på rådsmøderne den 6.-7. december 2007 og den 6. april 2009.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 21. september 2009 forventes det, at der vil blive fokuseret på at opnå politisk enighed om sagen med henblik på formel vedtagelse af direktivet på et senere rådsmøde.

2. Formål og indhold

Formålet med Kommissionens direktivforslag er at skabe rammerne for en retfærdig og rettighedsbaseret tilgang til arbejdskraftindvandring.

Til dette formål foreslår Kommissionen vedtagelsen af et rammedirektiv, der for det første skal etablere en énstregen procedure for tredjelandsborgeres indgivelse af ansøgning om og myndighedernes udstedelse af en tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat med henblik på arbejde. For det andet skal direktivet regulere de overordnede rettigheder for tredjelandstatsborgere, 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 (artikel 1) eller for de tredjelandsstatsborgere, der søger opholdstilladelse i EU.

Kommissionens forslag indeholder ingen regulering af betingelser for indrejse og ophold, men fokuserer i stedet på et fælles sæt af rettigheder til alle tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i en medlemsstat samt adgang til arbejdsmarkedet eller tredjelandsstatsborgere, som søger opholdstilladelse 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 med egne borgere, *som har rettigheder i medfør af national lovgivning*. Forslaget finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der ikke udtrykkeligt er undtaget fra anvendelsesområdet. Direktivet finder anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere, der er meddelt arbejdstilladelse i en medlemsstat, uagtet hvilket opholdsgrundlag de har, og uagtet om de er aktive på arbejdsmarkedet. Det afgørende er således om tredjelandsstatsborgeren har ret til at arbejde, og ikke om opholdstilladelsen er betinget af beskæftigelse, eller om denne ret udnyttes jf. definitionen på en "third-country worker" i artikel 2, litra b.

Kommissionen har begrundet dette i, at visse rettigheder i kraft af deres natur stiller krav om aktuel beskæftigelse, jf. artikel 12, stk. 1, litra a, om arbejdsforholdene, hvorimod andre rettigheder såsom anerkendelse af eksamensbeviser eller retten til arbejdsløshedsstøtte alene relaterer sig til de tredjelandsstatsborgere, der er arbejdssøgende eller dem, der efterfølgende er blevet arbejdsløse.

Der er på baggrund af medlemsstaternes uenighed om anvendelsesområdet stillet forslag om, at direktivet alene skal finde anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der søger om opholdstilladelse på baggrund af beskæftigelse og tredjelandsstatsborgere, der har fået en samlet opholds- og arbejdstilladelse udstedt i medfør af direktivet (Single Permit Holder), jf. definitionen i artikel 2, litra b.

Kommissionen foreslår 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 (artikel 4-6). Mange medlemsstater har på nuværende tidspunkt to procedurer for udstedelse af henholdsvis opholds- og arbejdstilladelser. Denne procedure skal som udgangspunkt omfatte tredjelandsstatsborgere, der ansøger om opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelse, jf. *artikel 3, litra a*. Tredjelandsstatsborgere, der ikke har opnået opholds- og arbejdstilladelse under henvisning til beskæftigelse, eksempelvis studerende, kan blive omfattet af denne procedure, jf. artikel 7, stk. 1, som henviser til forordning (EF)1030/2002, som regulerer ensartet udformning af alle opholdstilladelser undtaget visum og processuelt ophold. *Artikel 7 er i det nuværende udkast til forslaget udgået.*

Ifølge forslaget skal der være ligebehandling af arbejdstagere fra tredjelandsstatsborgere med egne borgere 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 opsparret pension ved flytning til et tredjeland samt adgang til varer og tjenesteydelser, der stilles til rådighed for offentligheden, herunder adgang til bolig og støtte fra arbejdsformidlingskontorer (artikel 12).

Adgangen til ligebehandling er ikke undtagelsesfri, idet medlemsstaterne under en række nærmere bestemte betingelser kan begrænse ligebehandlingen mellem egne statsborgere og tredjelandsstatsborgere. Eksempelvis kan ligebehandling for så vidt angår studiestøtte samt rettigheder i forhold til boligforhold begrænses (artikel 12). Derudover kan retten til ligebehandling i forhold til uddannelse begrænses i forhold til den gruppe af tredjelandsstatsborgere, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af direktiv 2004/114/EF (studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste), jf. artikel 12, stk. 2, litra c, til trods for at denne gruppe har adgang til at være i lønnet beskæftigelse ved siden af den aktivitet, som ligger til grund for den meddelte opholdstilladelse.

Der er derudover stillet forslag om, at direktivet ændres således, at medlemsstaterne får ret til at stille betingelser for tredjelandsstatsborgeres optagelse på uddannelsesinstitutioner i medfør af national lovgivning såsom betaling af deltagergebyr.

Medlemsstaterne kan indføre begrænsninger i ligebehandlingen i forhold til egne statsborgere i forhold til bl.a. rettighederne i litra c (uddannelse), litra e (sociale sikringsgrene som defineret i Rådets forordning (EØF) nr. 1409/71, såsom barselsordning, arbejdsskadeforsikring og lignende, dog ikke arbejdsløshedsunderstøttelse) til alene at omfatte tredjelandsstatsborgere, der er i beskæftigelse, litra g (*ændret til litra f*) (adgang til varer og tjenesteydelser, der stilles til rådighed for offentligheden) (*der er stillet forslag om at begrænse denne ret i forhold til boligstøtte*) og for så vidt angår ligebehandling i medfør af litra h (*ændret til litra g*) (støtte fra arbejdsformidlingskontorer) til kun at omfatte tredjelandsstatsborgere, der har tilladelse til at arbejde uden nogen begrænsninger, jf. artikel 12, stk. 2.

Rådets Juridiske Tjeneste er den 28. januar 2009 fremkommet med en skriftlig udtalelse, hvor det anføres, at de generelle ligebehandlingsregler, der fremgår af artikel 12 i direktivforslaget, ikke vurderes at kunne finde hjemmel i EF-traktatens artikel 63, stk. 3, idet forslaget også skal omfatte personer, der ikke har eller endnu ikke har opnået et single permit og ikke har opnået et opholdsgrundlag i medfør af EU-retten.

Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse om anvendelse af hjemmelsgrundlaget i forhold til direktivets forslag til anvendelsesområde er forsøgt imødegået med forslaget om, at anvendelsesområdet ændres til alene at omfatte tredjelandsstatsborgere, som har søgt om eller har opnået en Single Permit.

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 generelt positiv over for vedtagelsen af direktiver, der forbedrer mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til EU og sikrer deres grundlæggende rettigheder.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Direktivforslaget blev ved Kommissionens præsentation af forslaget på rådsmødet den 7.-8. november 2007 modtaget positivt af medlemsstaterne, men der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de andres holdninger.

6. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) *senest den 3. september 2009*.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal høres i sagen.

Europa-Parlamentet fremkom med deres udtalelse i sagen den 20. november 2008.

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 tredjelandstatsborgere, 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 arbejdskraftindvandring til medlemsstater, der giver flere rettigheder til tredjelandstatsborgere.

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 været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. november 2007, den 6.-7. december 2007, den 27.-28. november 2008 og *den 6. april 2009*.

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

Dagsordenspunkt 13): Status for gennemførelsen af visuminformationssystemet (VIS)

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé:

For at sikre fremdriften i gennemførelsen af det fælleseuropæiske visuminformationssystem (VIS) vil der under alle rådsmøderne (retlige og indre anliggender) i dette halvår blive orienteret om status for gennemførelsen af VIS. På rådsmødet forventes Kommissionen at minde om, at det er vigtigt, at medlemsstaterne fortsat arbejder målrettet på at gøre sig klar til idriftsættelse af VIS. Da der alene er tale om et orienteringspunkt, har sagen ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, ligesom nærhedsprincippet ikke er relevant. Regeringen vil tage orienteringen til efterretning.

1. Baggrund

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) blev vedtaget den 9. juli 2008.

VIS-forordningen trådte i kraft den 2. september 2008, men vil først blive anvendt af medlemsstaterne fra datoen, hvor VIS idriftsættes. Det vil sige, når den centrale VIS-database og kommunikationslinjerne mellem medlemsstaterne og den centrale VIS-database er meldt klar til brug, og når alle medlemsstaterne har meddelt Kommissionen, at de har truffet de nødvendige tekniske og juridiske foranstaltninger til indsamling og fremsendelse af oplysninger relateret til visumsagsbehandling. Den officielle dato herfor var fastlagt til december 2009, men forventes nu udskudt minimum seks måneder.

Rådet vedtog den 27.-28. november 2008 konklusioner om oprettelsen af en koordineringsmekanisme kaldet "VIS' venner", der skal understøtte udviklingen og gennemførelsen af de nationale dele af VIS projektet og deres tilknytning til den centrale del af VIS.

VIS' venner har det siddende EU-formandskab som formand, og gruppen sammensættes af embedsmænd på højtstående niveau, som deltager i koordineringen af de nationale og Kommissionens forberedelser til VIS.

Udviklingsarbejdet med VIS i efteråret 2008 har ført til, at Kommissionen på det første møde i VIS' venner, der blev afholdt den 17. december 2008, oplyste, at det kan forventes, at udvalningen af VIS kan starte omkring nytår 2009/10. Denne dato forventes nu udskudt. Der er efterfølgende holdt møder i gruppen VIS's venner den 11. februar, 25. marts, 27. april, 12. juni og 13. juli 2009.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 21. september 2009 forventes formandskabet at give en status for gennemførelsen af VIS.

2. Formål og indhold

For at sikre fremdriften i gennemførelsen af det fælleseuropæiske visuminformationssystem (VIS) vil der under alle rådsmøderne (retlige og indre anliggender) i dette halvår blive orienteret om status for gennemførelsen af VIS.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Da der er tale om et orienteringspunkt, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant. Danmark har i medfør af artikel 5 i Protokol om Danmarks stilling givet meddelelse om, at Danmark vil gennemføre VIS i Danmark, hvilket lovgivningsmæssigt er sket ved lov nr. 431 af 1. juni 2008, lov om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af forordning om visuminformationssystemet m.v.).

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen vil tage orienteringen til efterretning.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

De andre lande forventes at tage orienteringen til efterretning.

6. Høring

Sagen har *senest* været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) *den 3. september 2009*.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

8. Nærhedsprincippet

Da der er tale om et orienteringspunkt, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Der er alene tale om et orienteringspunkt, der derfor ikke umiddelbart forventes at have statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser.

Dog vurderes det som led i den danske gennemførelse af VIS, om den ovenfor nævnte forventede yderligere forsinkelse vil risikere at medføre, at gennemførelsen af VIS ikke kan ske inden for de hidtil afsatte rammer.

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

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er blevet orienteret om VIS i forbindelse med forhandlingerne om VIS-forordningen, som der blev opnået politisk enighed om ved rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007, og som blev vedtaget den 9. juli 2008.

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er blevet orienteret om sagen forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009, den 6. april 2009 og *den 4. - 5. juni 2009.*

Dagsordenspunkt 14): Kommissionens femte rapport om visumreciprocitet

Nyt notat.

Resumé:

Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet informerer om sin femte rapport om status på gensidighed i visumfritagelsen mellem visse tredjelande og EU-landene. Rapporten foreligger endnu ikke. Sagen har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Regeringen er enig i, at der bør søges opnået gensidighed i fritagelsen fra krav om visum for alle EU-landene i forhold til de lande, der ifølge visumforordningen ikke er visumpligtige ved indrejse til Schengen-området.

1. Baggrund

Kommissionen fremlagde henholdsvis den 11. januar 2006, den 5. oktober 2006, den 14. september 2007 og den 23. juli 2008 sin første, anden, tredje og fjerde rapport om visumreciprocitet i forhold til visse konkrete tredjelande, der i medfør af visumforordningen er fritaget for krav om visum ved indrejse i Schengen-området.

Kommissionens rapporter blev fremlagt i overensstemmelse med artikel 2 i Rådets forordning nr. 851/2005 af 2. juni 2005, der ændrer procedurerne vedrørende gennemførelse af visumreciprocitet i visumforordningens artikel 1, stk. 4 (forordning nr. 539/2001).

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 21. september 2009 forventes Kommissionen at orientere om sin femte rapport om status på opnåelse af gensidighed i fritagelsen fra krav om visum mellem visse tredjelande og EU-landene.

2. Formål og indhold

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2. juni 2005 vedtog medlemsstaterne at ændre procedurerne i visumforordningen for Fællesskabets reaktionsmuligheder over for tredjelande, der er fritaget fra krav om visum ved indrejse til Schengen-området, men som opretholder eller indfører visumpligt over for en eller flere EU-medlemsstater. De ændrede procedurer udbygger blandt andet Kommissionens mulighed for på medlemsstaternes vegne at forhandle med de pågældende tredjelande om eventuelle ændringer i disses visumpolitik. I den forbindelse har Kommissionen henholdsvis den 11. januar 2006, den 5. oktober 2006, den 14. september 2007 og den 23. juli 2008 fremlagt rapporter om resultaterne af forhandlingerne med blandt andre USA, Canada og Australien. Drøftelserne har specielt vedrørt de EU-lande, der tiltrådte EU den 1. maj 2004.

Siden påbegyndelsen af Kommissionens forhandlinger med de pågældende tredjelande er der sket fremskridt i forhold til alle tredjelandene, herunder i forhold til USA, der i november 2008 på baggrund af den amerikanske lovgivning om nye betingelser for deltagelse i Visa Waiver Programmet valgte at fritage borgere fra Tjekkiet, Ungarn, Estland, Letland, Litauen og Slovakiet for krav om visum ved indrejse i USA.

Kommissionens femte rapport om visumreciprocitet foreligger endnu ikke.

Kommissionens femte rapport forventes blandt andet at indeholde en omtale af Canadas ensidige genindførelse i juli 2009 af visumpligt over for tjekkiske statsborgere på baggrund af et stort antal tjekkiske asylansøgere i Canada inden for det seneste år.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Sagen har ingen konsekvenser for gældende dansk ret.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er enig i, at der bør søges opnået gensidighed i fritagelsen fra krav om visum for alle EU-landene i forhold til de lande, der ifølge Visumforordningen ikke er visumpligtige ved indrejse til Schengen-området.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Medlemsstaterne forventes at tage Kommissionens status i den kommende femte rapport til efterretning.

6. Høring

Sagen har været drøftet på et møde i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings-samarbejdet (SPAIS) den 3. september 2009.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

8. Nærhedsprincippet

Da der er tale om oplysninger om status vedrørende gensidighed i forhold til krav om visum mellem EU-landene og visse tredjelande, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen har ikke statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser.

Sagen skønnes endvidere hverken at have miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

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

Sagen har i forbindelse med Kommissionens tidligere rapporter været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 21. februar og den 24. juli 2006, den 5.-6. ok-

tober 2006, den 12.-13. juni 2007 og den 18. september 2007. samt forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24. – 25. juli 2008.