



DIIS · INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER



DET NY EUROPA

---

# Mellem kontrol og afmagt: EU's asyl- og indvandrerpolitik

HANS KORNØ RASMUSSEN

Det ny Europa

# Mellem kontrol og afmagt: EU's asyl- og indvandrerpolitik

Hans Kornø Rasmussen



DANSK INSTITUT FOR INTERNATIONALE STUDIER

Tak til de ansatte ved Dansk Institut for Internationale Studier, specielt institutionens Afdeling for europæiske studier, for inspirerende bistand i denne proces.

En tak går også til en række eksperter både i det danske og i det europæiske system, der på hver deres område har bistået med deres viden. Specielt tak til ph.d.-studerende Thomas Gammeltoft-Hansen, tegner Mie Luf, leder af Afdeling for europæiske studier Gorm Rye Olsen, min hustru Karin Kornø Rasmussen og chefrådgiver ved Afdeling for europæiske studier Anne Mette Vestergaard.

Manuskriptet er afsluttet den 23. december 2005.

© København 2006

Dansk Institut for Internationale Studier

Strandgade 56

1401 København K

Tlf.: 32 69 87 87

Fax: 32 69 87 00

E-mail: [diis@diis.dk](mailto:diis@diis.dk)

Web: [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

Tryk: Gullanders Bogtrykkeri a-s, Skjern

Layout: Carsten Schiøler

Fotos:

Omslag: På vej mod Ceuta og Melilla, AFP/Scanpix

Side 8: Hegnet omkring Ceuta, Marokko, AFP/Scanpix

Side 20: Afvist immigrant, AFP/Scanpix

Side 38: Europæiske udvandrere, Nonstock/Polfoto

Side 54: Integration på arbejdsmarkedet, Jens Dresling/Polfoto

Side 88: Uro på Nørrebro efter ja til Edinburgh-aftalen,

Jens Dresling/Polfoto

ISBN: 87-7605-130-7

Pris: 75,00 (inkl. moms)

Publikationen kan downloades gratis

fra [www.diis.dk](http://www.diis.dk)

DIIS' publikationer kan købes

i boghandelen og bestilles på

[ekspedition@nordisk-bog-center.dk](mailto:ekspedition@nordisk-bog-center.dk)

# Indhold

## Resume · 5

### Kapitel 1 · Fra *Border Control* til *Remote Control* · 9

Porten til Europa · 9

De mange dilemmaer · 11

De store vandringer · 12

Den nødvendige politik · 13

De ønskede og de uønskede · 14

### Kapitel 2 · Hvorfor en fælles politik · 21

Presset på Europa · 22

Det aldrende Europa · 26

Det indre marked · 33

### Kapitel 3 · Skelettet bygges – fra Maastricht til Haag · 39

Fra kolonitid til kommunismens fald · 39

Maastricht-traktaten · 41

Amsterdam-traktaten · 44

Tammerfors, Laeken, Sevilla og Nice · 46

11. september 2001 · 48

Haag-programmet · 50

### Kapitel 4 · EU's asyl- og indvandrerpolitik · 55

Indvandrerpolitik · 56

Fremtidens indvandrerpolitik · 61

Asylpolitik · 67

Flygtningepolitik i nærområder · 71

Ulovlig indvandring · 73

Tilbagesendelsespolitik · 74  
Grænsekontrol og visumpolitik · 77  
Forstærket samarbejde · 79  
Haag-programmet – en slags status · 82

**Kapitel 5: Det danske forbehold · 89**

Det forvirrende forbehold · 89  
En ny forfatningstraktat · 91

**Litteratur og websider · 96**

# Resume

## Kapitel 1 · Fra *Border Control* til *Remote Control*

EU's politik på asyl- og indvandrerområdet har gennemgået bemærkelsesværdige ændringer, siden dette komplicerede og politisk vanskelige område blev introduceret med Maastricht-traktatens ikrafttræden den 1. november 1993. I de første år var det konstruktionen af mure omkring Europa, der var i centrum.

I dag handler indvandrerpolitikken ikke kun om at begrænse den uønskede indvandring ved de ydre grænser. Globaliseringen og det aldrende Europa betyder, at landene også må tiltrække den nødvendige arbejdskraft. Derfor ser man også begrebet *Migration Management* i stigende grad erstatte det traditionelle *Migration Control*.

Samtidig føres der indvandrerpolitik overalt i verden. *Externalizing Migration Management* eller *Outsourcing Migration Management* kaldes det. Eller den mere folkelige variant, *Managing Migration by Remote Control*. Dertil anvendes en række filtre, der har til opgave forskellige steder i verden at filtrere de uønskede fra de ønskede.

## Kapitel 2 · Hvorfor en fælles politik

Kapitlet beskriver tre årsager til, at EU-landene er nødt til at opbygge en fælles politik på asyl- og indvandrerområdet. *For det første* nødvendiggør det massive befolkningspres mod det europæiske kontinent en stram indvandrerpolitik. *For det andet* falder arbejdsstyrken i EU, og EU-borgerne bliver i gennemsnit

ældre og ældre. I kombination med den tiltagende globalisering nødvendiggør det en egentlig offensiv indvandrerpolitik. *For det tredje* indebærer selve konstruktionen af EU's indre marked en fælles politik over for de mennesker, der indrejser til EU.

### **Kapitel 3 · Skelettet bygges – fra Maastricht til Haag**

Dette kapitel beskriver EU's asyl- og indvandrerpolitik fra Maastricht-traktaten i begyndelsen af 1990'erne, over Amsterdam-traktaten og Tammerfors-beslutningerne i 1999, til Haag-programmet fra 2004, der fastlagde udviklingen frem til år 2010. Beslutningerne på EU's topmøde i Bruxelles den 15.-16. december 2005 understregede, at asyl- og indvandrerpolitikken vil indtage en stadig mere central plads i fremtidens EU-samarbejde, og den 21. december 2005 fremlagde EU-Kommissionen en køreplan frem mod en egentlig indvandrerpolitik.

### **Kapitel 4 · EU's asyl- og indvandrerpolitik**

Kapitlet giver en beskrivelse af de mange forskellige elementer, den fælles asyl- og indvandrerpolitik består af. Ni hovedområder omtales, fra egentlig indvandrer- og asylpolitik, over grænsekontrol og bekæmpelse af illegal indvandring, til initiativer der styrker samarbejdet med andre ikke-EU-lande om en bedre styring af migrationen – først og fremmest gennem tilbage-sendelsesaftaler og opbygningen af bedre kontrolsystemer i specielt EU's nabolande ved Middelhavet og i Østeuropa.

### **Kapitel 5 · Det danske forbehold**

Kapitlet fortæller historien om det ene af de fire forbehold, som et flertal af danskerne stemte for ved Edinburgh-aftalen i 1993. Asyl- og indvandrerpolitikken udgør et meget væsentligt element i det samlede forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.





## KAPITEL I

# Fra Border Control til Remote Control

## Porten til Europa

I uge 40 i begyndelsen af oktober 2005 blev Europas udfordringer og dilemmaer udstillet på en måde, ingen spindoktor kunne have udtænkt mere djævelsk. Hundreder af unge sorte afrikanere forsøgte desperat i ly af mørket at forcere de høje dobbelte pigtrådshegn, der indhegnede de to små spanske enklaver Ceuta og Melilla, begge beliggende som lysende eksempler på kolonifortiden på marokkansk territorium ud til Middelhavet.

Overalt på kloden kunne vi på tv-skærmene følge, hvordan afrikanerne forsøgte at klatre sig vej ind i det forjættede Europa ved brug af primitive træstiger. Rædslerne blev forstærket af optagelsens dårlige sort-hvid kvalitet, filmet af grænsekontrollens nat-overvågningskameraer.

Det stod hurtigt klart, hvad vi havde været vidne til. Mindst tusind afrikanere havde stormet de to byer. Knap halvdelen nåede over hegnet til Europa, inden de spanske og marokkanske myndigheder for alvor slog til. 14 døde og mindst samme antal blev alvorligt sårede. De fleste havde vandret op gennem Saharas ørken fra Mali, Senegal eller andre steder i Vestafrika, og mange havde opholdt sig ét år eller mere illegalt i Marokko, inden de gennemførte deres risikable forehavende.

Derefter begyndte slagsmålet for åbent tæppe om, hvem der havde ansvaret for de mange afrikanske flygtninge. Indtil

“Vi har brug for, at alle landene meget hurtigt indser, at vi kun kan gøre noget effektivt ved den ulovlige indvandring i fællesskab. Ceuta er ikke kun Spaniens grænse, men også Danmarks og hele resten af EU's ydre grænse. Spanierne kan ikke klare det her alene, og det er både problematisk for Europa og farligt for indvandrerne.”

*Friso Roscam Abbing, talsmand for EU's kommissær for retlige og indre anliggender, Franco Frattini, Politiken, 10. maj 2005.*

denne uge i oktober var reglen, at de, der nåede levende over hegnet, blev transporteret videre til det spanske fastland. Ifølge en aftale fra 1992 skal Marokko ganske vist tage illegale indvandrere tilbage, der er rejst gennem landet til Spanien. Men aftalen er aldrig blevet overholdt, og Marokko har kun accepteret at tage personer med marokkansk statsborgerskab tilbage. Og da Spanien ikke har udleveringsaftaler med de afrikanske lande syd for Sahara, er indvandrerne enten forblevet illegalt i Spanien, eller de er rejst til Frankrig eller videre ud i Schengen-området.

Allerede få dage efter de brutale hændelser sendte EU en delegation til de to enklaver med repræsentanter for EU-Kommissionen og fra det nyoprettede EU-agentur *External Border Control Agency*, Frontex, for at indgå aftaler med Marokko. Parterne enedes i første omgang om at tildele Marokko 40 millioner euro til styrkelse af landets grænsekontrol mod resten af Afrika i forsøget på at standse flygtningene, allerede inden de nåede Marokko. Pengene skulle blandt andet gå til kystfartøjer, terrængående køretøjer, radarsystemer og uddannelse af grænsepolitiet. Samtidig indvilgede Marokko i at modtage 70 illegale afrikanske indvandrere fra de to spanske enklaver i Marokko for på den måde at sende et signal, der skulle afskrække fremtidens indvandrere fra at søge til Spanien. Her tog næste problem så sin begyndelse.

For hvad gjorde Marokko med de tilbagesendte afrikanere og med de mange, som stadig befandt sig i landet? Marokko søgte aftaler med de afrikanske lande i håb om, at de ville tage indvandrerne tilbage. Men de fleste lande er meget tilbageholdende med at indgå sådanne aftaler, lige som mange afrikanere i både Spanien og Marokko ikke ønsker at oplyse, hvor de kommer fra.

Samtidig sendte den internationale organisation *International Organization for Migration*, IOM, en delegation til Marokko for

at yde finansiel bistand til tilbagesendelsen og hjælpe med at overbevise afrikanerne om, at de frivilligt skulle forlade landet. Meget tydede på, at deres mission kun delvist lykkedes. Nogle blev sat på fly til Senegal og Mali, andre blev sat på busser mod ukendt destination. Organisationen Læger uden Grænser rapporterede om flere hundrede flygtninge i ørkenen i det sydlige Marokko, og andre befandt sig i sandet ved grænsen til Algeriet.

## De mange dilemmaer

Disse hændelser bragte frem i offentligheden, hvilke stort set uløselige dilemmaer alle involverede parter står i. Hvad skal Europas lande foretage sig? De kan bygge endnu højere hegn for at holde uvelkomne ude. Men virkeligheden viser, at det ikke lader sig gøre, hvis presset mod grænserne bliver tilstrækkeligt stærkt. USA's grænse mod Mexico viser, at den løsning langtfra kan stå alene. Op mod en halv million mennesker årligt formår illegalt at bryde igennem den amerikanske grænsekontrol, og ved denne verdens måske stærkeste og mest moderne grænseovergang, betaler omkring 400 mennesker hvert år med deres liv.<sup>1</sup>

Europas problem er større. Dels er grænserne meget længere, dels er kontrollen kun under opbygning, og grænserne er ulige meget vanskeligere at bevogte. Antallet af illegale personer, der årligt når ind i Europa, er da også oppe omkring 600.000.<sup>2</sup> Prisen i menneskeliv for denne trafik kender ingen, men den internationale paraplyorganisation *The International Centre on Migration Policy Development* i Wien estimerer, at omkring 2.000 mennesker omkommer årligt i forsøget på at krydse Middelhavet fra Afrika til Europa.<sup>3</sup>

For Marokko og en række andre lande, der i fremtiden skal agere stødpudestater for indvandringen mod Europa, er dilemmaerne bestemt ikke mindre. Skal de selv opbygge en effektiv grænsekontrol mod resten af Afrika? Skal de modta-

I 1990 udløste den dramadokumentariske og prisbelønnede BBC-film *The March* en voldsom reaktion overalt i Europa. I filmen ses horder af udsultede og forkomne afrikanere vandre fra Sudan op gennem kontinentet, hvor titusinder slutter sig til marchen mod det forjættede Europa i deres søgen efter overlevelse.

Filmen spiller åbenlyst på den hvide races frygt for de fremmede og slutter ved Gibraltar-klippen, hvor også marchen stopper. Velbevæbnede soldater med de 12 gule Europarådsstjerner på hjelmene sørger for, at de sultne afrikanere ikke kommer længere. Hvad der derefter sker, er op til den enkeltes fantasi.



ge indvandrere fra Europa, der er rejst gennem Marokko? Hvad skal de gøre med alle de mennesker, der strander i deres land? Hertil kommer de mange marokkanske statsborgere, der udvanderer illegalt til Europa. Igen er løsningerne i Nordamerika mere håndterlige. Her udgør Mexico en effektiv stødpude for indvandrere fra hele det latinamerikanske kontinent.

For de afrikanske lande er problemerne for alvor uoverskuelige. Som beskrevet i næste kapitel er alle landene karakteriseret ved en veritabel befolkningsekspllosion. Det betyder, at en uforholdsmæssig stor andel af landenes befolkninger er unge mennesker på vej ud på et arbejdsmarked, der ikke har plads til dem. Mange af dem ser måske europæiske tv-programmer, der dagligt eksponerer Europas velstand. Samtidig har landene en betydelig interesse i at have kolonier af udvandrere i Europa. De sender penge tilbage til deres familier, styrker landsbyerne økonomisk, forbedrer landenes betalingsbalancer, og måske kan de agere spydspids for yderligere udvandring.

Men det var kun en flig af fremtiden, vi så i oktober 2005.

## De store vandringer

Denne bogs emne, asyl og indvandring til Europa, dækker over en ubegribelig sammensat virkelighed. Mennesker fra langt over 100 forskellige lande kloden rundt søger af mindst lige så mange forskellige årsager om ophold i et af EU's 25 medlemslande.

Mennesker på flugt fra politisk forfølgelse, andre fra en ubeskrivelig fattigdom, udenlandske studerende på Europas læreranstalter, amerikanske eller indiske it-arbejdere i globale virksomheder, kinesiske tekstilarbejdere i Norditalien, fodboldspillere fra Afrika og Sydamerika, chilenerne med spanske pas, unge russiske prostituerede, irakiske kvinder der skal gif-

tes, illegale ukrainske bygningshåndværkere i Berlin eller au pair-piger fra Filippinerne – dette er blot et udvalg af de millioner, der ønsker at opholde sig i Europa. Dertil kommer et tocifret milliontal af klodens mennesker, der som turister vælger at besøge den gamle verdensdel.

I dag har ét menneske ud af hver 35 i verden levet i mere end et år som migrant i et fremmed land. Hver tredje af dem befinder sig på europæisk jord.<sup>4</sup> Hvordan forholder EU-landene sig til disse massive folkevandringer i en globaliseret tidsalder, hvor mennesker i et antal uden historisk fortilfælde krydser de nationale grænser? Det handler denne bog om.

## Den nødvendige politik

EU-landene har siden begyndelsen af 1990'erne arbejdet famlende og målbevidst frem mod en fælles politik på asyl- og indvandrerområdet. Famlende, fordi aldrig tidligere i historien har en større gruppe lande afgivet national suverænitet på så vitale områder. Traditionelt har det været en af nationalstatens fornemste opgaver at beskytte landets borgere mod mennesker, der kommer udefra, og samtidig suverænt bestemme, hvem der hører til fællesskabet, og hvem der ikke gør.

Men udviklingen frem mod et stadig tættere samarbejde har også været målbevidst, fordi landene ikke har noget valg – når EU-landene opbygger et indre marked med arbejdskraftens fri bevægelighed; når flertallet af de samme lande fjerner den interne grænsekontrol; når flere af landene i forvejen har betydelige kolonier af fremmede på deres jord, som resultat både af landenes historiske imperieeventyr og tiltrækningen af arbejdskraft i de glade 1960'ere; og når Europa har oplevet en blodig Balkankrig på nærmeste hold, og samtidig har skullet håndtere kommunismens sammenbrud i store områder af verdensdelen. Læg dertil kampen mod terrorismen og dermed et stærkt stigende behov for at koordinere overvågningen og kontrollen af de millioner af mennesker, der rejser

“Det Europæiske Råd er enigt om, at der på kort sigt er et presserende behov for vidtrækkende konkrete aktioner, der indgår i det igangværende arbejde, for at sikre, at migrationen fungerer til gavn for alle de berørte lande. Der skal iværksættes aktioner for at mindske ulovlige migrationsstrømme og tab af liv, garantere ulovlige migranternes sikre tilbagevenden, styrke varige løsninger for flygtninge og opbygge kapacitet til bedre håndtering af migrationen, blandt andet ved at maksimere fordelene for alle parter ved lovlig migration og samtidig fuldt ud respektere menneskerettighederne og den enkeltes ret til at søge om asyl.”

*Konklusion ved EU-topmødet den 15.-16. december 2005.*

ind i kontinentet. Da vil erkendelsen brede sig, at alt andet end et stadig mere intensivt samarbejde om en fælles politik på asyl- og indvandrerområdet er urealistisk. Alternativet risikerer at bringe anarkistiske tilstande til verdensdelen, hvor hvert enkelt land forsøger at hælde problemerne over til naboen. Sporene fra 1930'erne skræmmer.

Europas lande gennemlever i disse år en smertefuld proces, hvor de internt skal gennemføre en balancegang mellem national selvbestemmelse og afgivelse af suverænitet til EU-fællesskabet. Samtidig skal landene eksternt gennemføre en ikke mindre halsbrækkende balancegang, når der skal indgås kompromiser med de andre EU-lande, der tilgodeser en fælles løsning. Den yderste højrefløjs fremgang i flere europæiske lande siden midten af 1980'erne illustrerer da også disse åbenlyse dilemmaer. I alle lande er disse partier både imod indvandring og modstandere af et forstærket EU-samarbejde.

I de kommende årtier vil indvandrerpolitikken blive yderligere kompliceret af Europas stigende afhængighed af at kunne tiltrække den nødvendige arbejdskraft på et tiltagende globaliseret marked.

Europa står derfor over for en gigantisk udfordring, hvor der ikke findes nogen endelige løsninger. Mennesker på vandring er et spejl af de mange hændelser, der får mennesker til frivilligt eller ufrivilligt at flytte sig. Krige, religiøse stridigheder, naturkatastrofer, miljøforandringer, globaliseringen af produktionen, det enkelte menneskes eventyrlyst eller den grænseløse kærlighed er alt sammen begivenheder, hvis konsekvenser hører under det neutrale og bureaukratiske begreb asyl- og indvandrerpolitik.

## De ønskede og de uønskede

EU's politik på området har gennemgået fundamentale og bemærkelsesværdige ændringer i løbet af en ganske kort år-

række. Med Maastricht-traktatens ikrafttræden den 1. november 1993 introducerede landene asyl- og indvandrerspørgsmål under det meget store problemkompleks, der i EU går under betegnelsen “retlige og indre anliggender”, RIA.

Indtil da havde samarbejdet i Europa været meget begrænset, og de forsøg på koordinering, der trods alt fandt sted gennem en række mellemstatslige konventioner, havde til opgave at begrænse indvandringen mest muligt. Den folkelige betegnelse “Fort Europa” var da også meget rammende på det tidspunkt, hvor masseudvandring fra de sammenbrudte kommunistiske regimer udgjorde Vestens skræksscenario.

Ønsket om at begrænse og styre indvandringen til Europa handler ikke længere kun om at bygge stadig højere mure ved de ydre grænser. *Dels* har det vist sig umuligt at gøre muren tilstrækkelig uigennemtrængelig, ikke mindst under hensyntagen til EU-landenes traditioner på det menneskeretlige område. *Dels* må indvandrerpolitikken indrettes til ikke kun at bremse uønsket indvandring, men også til at tiltrække den nødvendige indvandring. I indvandrerdebatten ser man derfor i stigende grad begrebet *Migration Management* erstatte det traditionelle *Migration Control*.

Fremtidens strategi kan illustreres ved opbygningen af en række filtre, der, forsimplet sagt, har til opgave at filtrere de uønskede fra de ønskede. Samtidig skal kampen mod uønsket indvandring ikke længere kun føres ved EU-landenes ydre grænser. Den skal føres overalt i verden. Derfor tales der også mere og mere om *Outsourcing Migration Management*, *Externalizing Migration Management* og *Externalizing Border Control* eller den mere populære variant *Managing Migration by Remote Control*.

Med hensyn til at begrænse den uønskede indvandring, kan strategien illustreres ved opbygningen af fire filtre, hvor den praktiske gennemførelse af asyl- og indvandrerpolitikken kombinerer elementer fra ét eller flere af de fire områder.<sup>5</sup>

“Global communications networks provide people with the information they need to move from one place to another. Global transportation networks have made it much faster and cheaper to cross the globe. And the growth of global social networks and diasporas (themselves a product of earlier migratory movements) have made it easier for people to move to another country and to adapt to a new society.”

*Migration at a Glance (2005),*  
s. 7.

*Første filter* skal sikre, at mennesker ikke forlader deres hjemlande for at søge mod Europa. Vigtigste instrument er en fælles visumpolitik. Her søger man at fjernstyre indvandringen ved at rykke første led af grænsekontrollen til udrejslandet. Der arbejdes således med en såkaldt “sort liste” med 101 lande, hvorfra personer skal have visum for at komme til Europa, og en “hvid liste” af lande hvorfra personer kan komme til Europa uden at søge om visum.<sup>6</sup>

*Andet filter* har til opgave at sikre, at de, der har forladt deres hjemland, ikke kommer ind i EU. Dette filter udgøres af den fysiske grænsekontrol, i første omgang ved EU’s ydre grænser, senere ved forstærkning af nabolandenes ydre grænsekontrol. Dertil kommer opbygningen af sikre regioner i andre dele af verden og transitlejre i EU’s nabolande – det vil sige steder, hvorfra mennesker kan søge om ophold i EU, uden at de befinder sig på EU-jord.

*Tredje filter* opbygges, så de, der alligevel når at bryde gennem de første to filtre og ikke har lovlig opholdstilladelse, ikke forbliver på EU-jord. Det sker gennem tilbagesendelse enten til oprindelseslandet eller, hvis dette ikke er muligt eller ønskeligt, da til et såkaldt sikkert tredjeland, hvorigennem personerne er kommet på deres vej mod EU.

Disse tre filtre repræsenterer de kortsigtede og, som de kaldes, “hårde” løsninger.

Dertil kommer, hvad der kunne kaldes et *fjerde filter*, der omhandler de mange ambitiøse initiativer, der tager udgangspunkt i, at asyl- og indvandrerpolitikken er en del af såvel indenrigs- som udenrigspolitikken. De benævnes ofte “bløde” eller langsigtede løsninger, der skal afhjælpe de grundlæggende årsager, *root causes*, i den tredje verden, der får mennesker i et så stort antal til at søge mod Europa.<sup>7</sup> Med andre ord skal EU støtte en politisk og økonomisk udvikling, der gør, at mennesker ikke ønsker at vandre mod Europa.

Her spilles på alle tangenter, og både politiske-, menneskerettigheds- og udviklingsspørgsmål udgør derfor en integreret del af EU's migrationspolitik.

Effekterne af strategien om at forbedre ulandenes økonomier for at mindske udvandringen er yderst tvivlsom inden for en overskuelig tidshorisont. I bedste fald vil denne strategi virke på meget langt sigt. På kort sigt er der nærmere tale om i højere grad at kunne kontrollere disse lande og påvirke dem til i stigende grad at agere stødpudestater i forhold til vandringerne mod Europa.

”EU's 25 medlemslande er ansvarlige for at kontrollere ca. 6.000 km landegrænser og ca. 85.000 km kyst. Det anslås, at der hvert år kommer 100 millioner passagerer til internationale lufthavne i EU, herunder personer der skal nægtes adgang. Landene nægter hvert år over 340.000 tredjelandstatsborgere tilladelse til at rejse ind i EU, pågriber omkring 500.000 tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på deres områder, og udsender omkring 300.000 personer, som er indrejst eller har opholdt sig ulovligt i EU eller sendes tilbage til deres hjemland af andre årsager. I de 25 EU-lande er der hvert år ca. 2,2 millioner tredjelandstatsborgere, som får tilladelse til at bosætte sig eller tage ophold med henblik på familiesammenføring, studier, forskning eller andre formål. Det samlede antal tredjelandstatsborgere, som opholder sig i EU-25, er på nuværende tidspunkt dobbelt så stort som antallet af EU-borgere, der har valgt at benytte sig af retten til at bo i en anden medlemsstat. Den fortsatte befolkningstilvækst skyldes primært nettoindvandring.”

*Om et rammeprogram om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme for perioden 2007-2013, Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, Bruxelles den 6. april 2005, s. 3*

Indtil nu har EU's asyl- og indvandrerpolitik først og fremmest koncentreret sig til at begrænse indvandringen i alle dens former. Fra år 2005 og frem skal EU-landene sideløbende opbygge et system, der skal sikre, at fremtidens ønskede indvandring kan finde sted i tilstrækkeligt omfang. Og her synes vejen frem at tage ved lære af den indvandrerpolitik, der praktiseres i USA og Canada. Som beskrevet i kapitel 4 ønsker EU-Kommissionen på langt sigt at opbygge et system, hvor højtuddannede tredjelandstatsborgere får mulighed for at erhverve et *EU Green Card*, der giver lov til at arbejde legalt overalt i EU.

Ved begyndelsen af 2006 står EU ved en korsvej. Efter det uformelle topmøde i Hampton Court i Storbritannien den 27. oktober 2005 stod det klart, at fremtidens migrationsproblemer måtte behandles på globalt plan. *Approaching migration as a global phenomenon* hed en af overskrifterne i en meddelelse fra EU-Kommissionen.<sup>8</sup>

I samme meddelelse stod det lige så klart, at tiden var knap. De ulykkelige begivenheder i de spanske enklaver Ceuta og Melilla i Marokko var dråben, der fik bægeret til at flyde over. Derfor kunne den italienske vicekommisær for retlige og indre anliggender, Franco Frattini, på et pressemøde i EU-Kommissionen den 30. november 2005 da også udtale: "Nu har migration topprioritet i udenrigspolitikken."

Hans udtalelse blev bekræftet to uger senere. På stats- og regeringsledernes topmøde i Bruxelles den 15.-16. december 2005 blev det åbenbart, at migrationssspørgsmål nu får topprioritet i fremtidens samarbejde. Selv om resultaterne fra dette topmøde i offentligheden druknede i striden om EU's fremtidige budget, vedtog EU's topledere en række bemærkelsesværdige beslutninger under emnet "Samlet migrationsstrategi: Prioriterede aktioner med fokus på Afrika og Middelhavsområdet."

Topmødets beslutninger på migrationsområdet var karakteriseret ved, at mange af initiativerne skulle igangsættes, ikke på

længere sigt men i løbet af 2006. Erkendelsen af, at håndteringen af migrationsspørgsmål hører til blandt Europas største udfordringer, er for alvor ved at brede sig. Stats- og regeringslederne besluttede da også, at de reale udgifter på dette område skulle stige med 15 procent årligt frem til år 2013.

Når det gælder initiativer til løsning af denne gigantiske udfordring, kan det samme siges. Der er en tiltagende erkendelse af, at løsningerne er så komplekse og så politisk følsomme, at de bedst kan løses i fællesskab – og tiden er knap.

## Noter

1. *Migration in an Interconnected World: New Directions for Action*, Global Commission on International Migration, 5. oktober 2005, s. 33, [www.gcim.org](http://www.gcim.org)
2. *Om et rammeprogram om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme for perioden 2007-2013*, Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, Kom (2005) 123 endelig, Bruxelles den 6. april 2005, s. 3.
3. Som note 1.
4. *Migration at a Glance*, Global Commission on International Migration (GCIM), 5. oktober 2005, [www.gcim.org](http://www.gcim.org)
5. Nielsen Kjær, Anna (2005), *The Externalisation of European Migration Control: Governing Mobility Through Risk Management*, Institut for Statskundskab, Syddansk Universitet, s. 55. Anvendelsen af begrebet *remote control* i denne hovedopgave baserer sig på Zolberg, Aristide (2003), "The archaeology of 'remote control'", i Fahrmeir (red.), *Migration control in the North Atlantic world: The evolution of state practices in Europe and in the United States from the French revolution to the Inter-war period*, New York Berghahn.
6. Gammeltoft-Hansen, Thomas (2005), *The Risk of Migration Control, A reflexive analysis of the common EU asylum and immigration policy*, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, s. 72.
7. Turner, Simon, Jairo Munive Rincon, Ninna Nyberg Sørensen (2005), *European attitudes and policies towards the migration/development issue*, Background paper for MTM Conference, Dansk Institut for Internationale Studier, s. 1-8.
8. *Priority actions for responding to the challenges of migration: First follow-up to Hampton Court*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Bruxelles, 30. november 2005, s. 3.
9. *Formandskabets konklusioner*, Det Europæiske Råd i Bruxelles den 15.-16. december 2005, Bruxelles den 17. december 2005.

سب سے زیادہ اسلامی اور  
کے عملہ کو مطلع کریں۔

**NOTICE**

**TERRORISTS. KEEP EYE  
SURROUNDINGS. INFORM  
IN CASE OF SUSPICIOUS  
MATERIAL.**

AIRPORT MANAGER  
CIVIL AVIATION AUTHORITY



## KAPITEL 2

# Hvorfor en fælles politik

Der er tre grundlæggende årsager til, at EU-landene langsomt arbejder sig frem mod en fælles politik på asyl- og indvandrerområdet.

*For det første* medfører de voldsomme befolkningsstigninger i Europas nærområder, at presset for at komme til Europa vil tage til i fremtiden, og det vil ramme alle EU's medlemslande.

*For det andet* oplever hele Europa den modsatte demografiske udvikling, hvor folketallet uden indvandring vil falde, og befolkningens gennemsnitsalder vil stige – en udvikling, der i kombination med den tiltagende globalisering af dele af arbejdsmarkedet betyder, at EU-landene tvinges til at overveje regler for egentlig økonomisk immigration.

*For det tredje* er en fælles politik både en logisk og nødvendig konsekvens af EU's konstruktion. Europa har gennemført det indre marked, hvor arbejdskraften frit kan bevæge sig mellem landene. Dette, kombineret med at hovedparten af landene deltager i Schengen-samarbejdet, hvor den interne grænsekontrol er ophævet, betyder, at landene nødvendigvis må opbygge en fælles ydre grænse, hvor kontrollen overalt er den samme. Situationen kan sammenlignes med tilstandene i USA, hvor kontrollen med immigrationen naturligvis må være den samme i alle 50 amerikanske stater, da eventuelle indvandrere ellers ville vælge den indgang, der var nemmest at passere.

## Presset på Europa

I året 2005 blev klodens samlede befolkning opgjort til 6.465 millioner mennesker.<sup>1</sup> I 1930 var det tilsvarende antal to milliarder.<sup>2</sup> Altså mere end en tredobling på 75 år. Det er i sandhed en revolution, menneskeheden har gennemlevet over en tidshorisont, der historisk er næsten umærkelig, men som i dag svarer til en gennemsnitsdanskers levetid – og det fortsætter. Ifølge FN's befolkningskontor *United Nations Population Fund*, UNFPA, vil det globale folketal vokse til 9.076 millioner i år 2050.

I de kommende 45 år forventes jordens befolkning således at vokse med mere end 2,6 milliarder mennesker, svarende til jordens samlede befolkning i begyndelsen af 1950'erne.<sup>3</sup>

Hele denne tilvækst vil finde sted i udviklingslandene. Ifølge UNFPA vil det samlede folketal i den rige del af verden – Europa, Nordamerika, Japan, Australien og New Zealand – forblive uændret frem mod år 2050. Og den stærkeste stigning vil finde sted i Europas nærområder.

### Afrika

Afrika er det område i verden, hvor befolkningstilvæksten vil være stærkest. I 2005 udgjorde antallet af afrikanere 906 millioner mennesker, og ifølge fremskrivningerne fra samme år, der *har* medtaget konsekvenserne af sygdommen aids' udbredelse, vil befolkningen på det afrikanske kontinent nå op på 1.937 millioner i 2050. En ubeskrivelig høj tilvækst, når det betænkes, at der i 1950 kun boede 221 millioner mennesker på det enorme kontinent.

Ser man på fremtidens afrikanske supermagter, hvad angår antallet af indbyggere, er det nemmere at få en fornemmelse af omfanget af de udfordringer, Europa står over for. I 2005 boede der 58 millioner mennesker i Den Demokratiske Republik Congo. Frem mod 2050 forventes antallet tredoblet

til 177 millioner. De tilsvarende tal for Nigeria er henholdsvis 132 og 258 millioner. Alene i de to lande, hvor der allerede i dag hersker betydelig politisk uro, vil der i år 2050 bo 435 millioner mennesker. Ifølge både UNFPA og Eurostat vil det stort set svare til det antal, der vil bo i de nuværende 25 EU-lande.<sup>4</sup>

Vender europæerne blikket mod sydøst ser fremtidsudsigterne ikke mindre dystre ud. For eksempel vil Indiens nuværende lidt over én milliard mennesker frem mod 2050 vokse til mere end halvanden milliard, eller 3,5 gange de 25 EU-landes befolkninger til den tid. I Pakistan vil folketallet ifølge UNFPA være på 349 millioner, svarende til lidt over tre fjerdedele af EU's samlede befolkning.

Rækken af eksempler på, hvordan folketallet i verden omkring Europa eksploderer, er uendelig. I 1950 levede der 68 millioner i Vesteuropas folkerigeste land, Tyskland. Med en årlig nettoindvandring på 211.000 vil der i Tyskland i år 2050 leve 79 millioner.<sup>5</sup> Til sammenligning boede der i 1950 otte millioner i Afghanistan. I år 2050 vil der være 70 millioner. Eller dette: I 2005 levede der cirka 147 millioner mennesker i Rusland. Om 45 år vil dette antal, ifølge FN's prognoser, være faldet til 101 millioner. Der vil være færre mennesker i den tidligere supermagt end i for eksempel Etiopien (171 millioner), Egypten (127 millioner), Iran (105 millioner) eller Uganda (103 millioner)!

Årsagen til disse ekstreme stigninger skal først og fremmest findes i, at befolkningerne i de fleste ulande er meget unge. Selv om kvinderne i mange af disse lande føder stadig færre børn, vil folketallet alligevel eksplodere, fordi de mange unge inden længe begynder at føde deres egne børn. I Afghanistan er 44 procent af befolkningen i dag under 15 år, i Pakistan er det 42 procent og i Yemen 49 procent. I Congo og Nigeria er de tilsvarende procenter henholdsvis 46 og 45.

Sammenligningen med Europa er tankevækkende. I år 2000

De ti største flygtningegrupper  
efter oprindelsesland i 2004

Afghanistan	2.084.900
Sudan	730.600
Burundi	485.800
Dem. Rep. Congo	462.200
Somalia	389.300
Palæstinensere	350.600
Vietnam	349.800
Liberia	335.500
Irak	311.800
Azerbadjan	250.500

Tabellen ekskluderer de ca. fire millioner palæstinensere, der er omfattet af U.N. Relief and Works Agency for Palestine Refugees in the Near East (UNRWA).

Kilde: 2004 *Global Refugee Trends*,  
17. juni 2005, UNHCR

var 14 procent af italienerne under 15 år. I Spanien og Grækenland var det 15 procent, Tyskland 16 procent, og i Rusland og Danmark var 18 procent af befolkningen yngre end 15 år.<sup>6</sup>

## Det ulykkelige Arabien

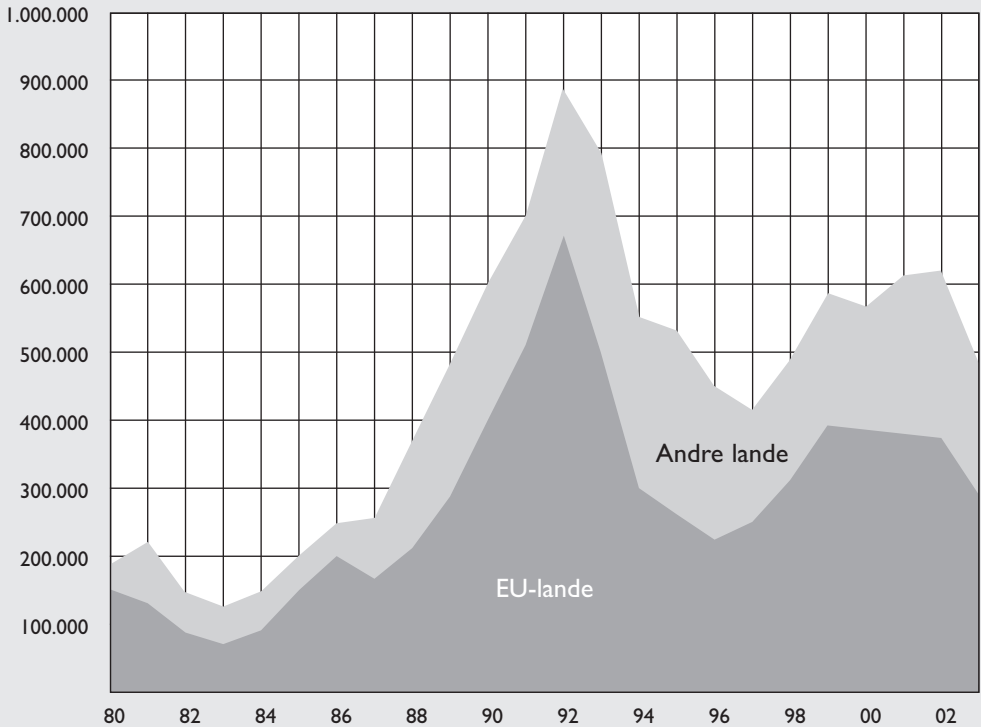
Europa er således omgivet af lande, hvor hovedparten er meget fattige, alle er meget ungdommelige, og ofte er der tale om muslimske befolkninger. I sommeren 2002 forsøgte FN-rapporten *Arab Human Development Report 2002*<sup>7</sup> at konkretisere indvandrerpresset mod Europa. Rapporten viste, at selv om fødselsraterne i de 22 arabiske lande er stærkt faldende, vil folketallet alligevel stige markant, fordi 38 procent af landenes befolkninger i gennemsnit er under 15 år. I et perspektiv på ca. 50 år vil folketallet *måske* stabiliseres i området. Det forudsætter dog, at landene i mellemtiden vil være i stand til at skabe en økonomisk udvikling, der giver plads til de unge på arbejdsmarkedet, herunder de mange kvinder der i dag står uden for.

I de arabiske lande er alle betingelser til stede for, at mange vil søge mod Europa. Forskellene i levevilkår er ubegribelig store, kommunikationen mellem de arabiske lande og Europa bliver forbedret hele tiden, og der eksisterer stærke netværk mellem araberne i Europa og deres gamle hjemlande. Det budskab i rapporten, der kom på forsiderne af Europas aviser, var da også en spørgeskemaundersøgelse, der var foretaget blandt unge arabere. Den viste, at lidt mere end halvdelen af de unge udtrykte håb om at udvandre, helst til Europa eller USA.

## Truslen fra øst

Omkring årtusindeskiftet sås konturerne af et nyt og for Europa stærkt bekymrende migrationsmønster, der i kort-hed kan benævnes som truslen fra øst. *International Organization for Migration*, IOM i Genève offentliggjorde i 2002 rapporten *Migration Trends in Eastern Europe and Central*

## Årlige antal asylansøgere i 36 industrialiserede lande i 1980-2003



Kilde: "Asylum Levels and Trends: Europe and non-European industrialized Countries, 2003", 24. februar 2004, UNCHR, s. 4.

*Asia.* Rapporten viste, at EECA-landene, *Eastern Europe and Central Asia*, nu for alvor var begyndt at bevæge sig.<sup>8</sup>

Rapporten peger på to mønstre. For det første er flere af de tidligere Sovjetrepublikker præget af fattigdom, arbejdsløshed, korruption, etniske stridigheder og vakkende økonomier. Regionen er da også præget af voldsomme illegale folkebevægelser, og ifølge rapporten bevæger omkring 10 millioner mennesker sig rundt i landene, hvoraf flere millioner årligt forlader EECA-området.<sup>9</sup>

For det andet er regionen centrum for illegal indvandring fra de asiatiske lande, både som endemål og transitområde. Det

skønnes, at der befinder sig 3,5 millioner immigranter i EECA-landene. En tredjedel er kinesere, resten kommer fra Afghanistan, Pakistan, Bangladesh og fra flere lande i Sydøstasien. Mange er på vej til Europa, og kun få bliver fanget, hedder det i rapporten.<sup>10</sup>

## Det aldrende Europa

Allerede i efteråret 1996 viste EU's statistiske kontor *Eurostat*, hvor de 15 daværende EU-lande var på vej hen.<sup>11</sup> Men ingen reagerede for alvor på budskabet. Problemerne ville først melde sig i år 2005, viste tallene. På det tidspunkt ville de meget store årgange – *babyboomerne* eller 68'erne – der er født lige efter Anden Verdenskrig, begynde at gå på pension.

Statistikken viste, at skal den massive afgang fra arbejdsmarkedet erstattes, mand for mand, med mennesker udefra, må indvandringen i 2005 ottedobles i forhold til indvandringen i midten af 1990'erne. Et niveau, der skal holdes det efterfølgende tiår, hvorefter indvandringen skal 14-dobles frem mod år 2024. Beregningerne viste, hvilken kolossal stigning i indvandringen der skal til, hvis EU-landene vælger at erstatte dem, der forlader arbejdsmarkedet, med indvandrere udefra.

At statistikkerne i 1996 havde regnet rigtigt, viser sig i dag, hvor alle de gamle EU-lande slås med meget vanskelige og komplicerede reformer, når landenes økonomier skal omstruktureres til at klare fremtiden, hvor flere pensionister skal forsørges af en faldende arbejdsstyrke. I Danmark nedsatte vi en velfærdskommission til at kortlægge problemerne.

I marts 2005 offentliggjorde EU-Kommissionen en grønbog med titlen *Demografiske ændringer – behov for en ny solidaritet mellem generationerne*. Den indledtes med ordene:

“Europa er i dag udsat for demografiske ændringer, hvis omfang og alvor er uden fortilfælde. I 2003 var kontinentets

## Om migranter

Hvor mange migranter er der:

- Omkring 200 millioner mennesker, der har levet uden for deres land i mere end ét år.
- Det svarer til befolkningen i verdens femtestørste land, Brasilien.
- Et ud af 35 mennesker lever som migrant, svarende til tre procent af jordens befolkning.
- 48,6 procent af verdens migranter er kvinder.

Hvor lever migranterne (år 2000):

- 56,1 millioner i Europa (inkl. den europæiske del af det tidligere Sovjetunionen), svarende til 7,7 procent af Europas befolkning.
- 49,9 millioner i Asien, svarende til 1,4 procent af befolkningen.
- 40,8 millioner i Nordamerika eller 12,9 procent af befolkningen.
- 16,3 millioner i Afrika, svarende til 2 procent af den afrikanske befolkning.
- 5,9 millioner i Latinamerika eller 1,1 procent af befolkningen.
- 5,8 millioner i Australien, svarende til 18,7 procent af befolkningen.

De vigtigste indvandrerlande:

- USA huser 35 millioner immigranter, svarende til 20 procent af alle migranter.
- Rusland har 13,3 millioner eller 7,6 procent.
- Tyskland har 7,3 millioner, svarende til 4,2 procent af alle migranter.
- Ukraine har 6,9 millioner eller 4,0 procent.
- Indien har 6,3 millioner, svarende til 3,6 procent af verdens migranter.

Hvor kommer de fra:

- Fra Kina kommer der omkring 35 millioner.
- Fra Indien kommer der ca. 20 millioner.
- Fra Filippinerne kommer omkring 7 millioner migranter.

*Kilde: Migration at a Glance, Global Commission on International Migration, 2005.*

naturlige befolkningstilvækst på kun 0,04 procent. De nye medlemslande med undtagelse af Cypern og Malta oplevede endog et fald i befolkningstallet.”<sup>12</sup>

Grønbogen viser derefter, hvordan EU's befolkning vokser næsten umærkeligt frem mod år 2025 på grund af indvan-

“Det vil blive et politisk slag, en ny form for klassekamp om knappe ressourcer. Sejr for de ældre vil fremskynde Vestens fald.”

*International Herald Tribune,*  
22. august 2003

## Eurostats database

Her kan alle gå ind og beregne fremtidens befolkningsudvikling under forskellige forudsætninger. Man kan vælge en række forskellige parametre, enten for hvert EU-land eller samlet for EU, og under forskellige forudsætninger om fremtidens nettoindvandring. Den nemmeste måde at komme til denne database er gennem

[www.dst.dk/eudata](http://www.dst.dk/eudata)

- > Eurostat Database
- > Population and social conditions
- > Population
- > Population projections
- > Trend senario...
- > Baseline variant
- > Baseline variant – assumption

dring, hvorefter folketallet falder. I en sådan situation vil antallet af ældre vokse, og arbejdsstyrken vil skrumpes. Herom siger grønbogen: “Denne nedgang er hurtigere og mere gennemgribende, hvis man ser på den samlede erhvervsaktive befolkning (15 til 64 år): Mellem 2005 og 2030 forventes arbejdsstyrken at miste 20,8 millioner personer.”

## Eurostats hjemmeside

På denne hjemmeside er det muligt at følge fremskrivningerne på befolkningsudviklingen både for de enkelte medlemslande og for det samlede EU (se margen). For eksempel viser grundforløbet, at forestiller man sig, at EU-landene ikke modtager indvandrere i fremtiden, altså en nettoindvandring på nul, vil de 25 medlemslandes samlede befolkning falde fra 457 millioner EU-borgere i 2005 til 396 millioner i år 2050. Med andre ord et kontinent med flere og flere ældre, og hvor europæerens gennemsnitsalder bliver højere og højere.

Man kan også på Eurostats hjemmeside se, hvad der for eksempel vil ske i Europas folkerigeste land – og Danmarks største handelspartner – Tyskland. Her vil folketallet, ifølge fremskrivningen, falde fra 83 millioner i 2004 til 63 millioner i år 2050. Det er en nedgang på 20 millioner mennesker, svarende til 24 procent af dagens befolkning, hvis *ikke* der kommer indvandrere til landet.

I det, der benævnes basisfremskrivningen, falder den tyske befolkning dog kun med otte millioner mennesker frem mod 2050. Eller sagt på en anden måde: Den tyske befolkning vil kun være otte millioner færre i midten af dette århundrede, under forudsætning af at der hvert eneste år i gennemsnit finder en nettoindvandring sted på 267.000 mennesker.

Italiens befolkning falder i basisfremskrivningen kun med 5,5 millioner mennesker, fra 58,2 millioner i 2005 til 52,7 millioner i 2050. Uden indvandring vil folketallet dog være 13 millioner lavere. Altså: Italiens befolkning vil kun mindskes

med 5,5 millioner – knap en tiendedel af befolkningen – hvis der årligt netto indvandrer 167.000 mennesker.

I Spanien regnes der med uændret folketal de kommende 45 år. Til gengæld vil det kræve en årlig nettoindvandring til landet på 156.000 mennesker.

Alene i de tre store EU-lande regnes der således med en årlig nettoindvandring på næsten 600.000 mennesker. Alligevel falder folketallet. Med andre ord bliver Europa i fremtiden dybt afhængig af, at der kommer indvandrere til kontinentet. I virkeligheden har det været tilfældet i nogle år. I perioden fra 1990 til 2000 stod indvandrere for 89 procent af Europas befolknings-tilvækst.<sup>13</sup> Tendensen vil blot forstærkes i fremtiden.

### Er øget indvandring løsningen?

I foråret 2000 enedes EU's stats- og regeringschefer på et topmøde i Lissabon om, at Europas økonomier skulle effektiviseres og rustes til fremtidens globale økonomi. De vedtog, at EU skulle "blive den mest konkurrencedygtige og dynamiske vidensbaserede økonomi i verden, en økonomi der kan skabe en holdbar økonomisk vækst med flere og bedre job og større social samhørighed." Et stabilt økonomisk klima skulle sikre årlige vækstrater på tre procent, der skulle blive overskud på de offentlige budgetter, og der skulle igangsættes en omfattende satsning på forskning og udvikling.<sup>14</sup>

I centrum for denne ambitiøse Lissabon-plan står, at europæerne skal arbejde mere. Når folketallet stagnerer, og arbejdsstyrken falder, må de, der kan arbejde, gøre det både længere og mere effektivt. I planen skal der derfor flere kvinder ud på arbejdsmarkedet, de lidt ældre skal arbejde længere, og integrationen af indvandrerne skal forbedres. Af fire årsager er der dog tale om en vanskelig færd op ad bakke.

For det første falder arbejdsstyrken nu så stærkt, at selv om Lissabon-målet om en beskæftigelsesfrekvens på 70 procent i

Fødselsrate, børn pr. kvinde, i EU og vigtige lande

	1980	2004
EU 25	1,88	1,50
Belgien	1,68	1,64
Tjekkiet	2,10	1,23
Danmark	1,55	1,78
Tyskland	1,56	1,37
Estland	2,02	1,40
Grækenland	2,21	1,29
Spanien	2,20	1,32
Frankrig	1,95	1,90
Irland	3,25	1,99
Italien	1,64	1,33
Cypern	2,46	1,49
Letland	1,90	1,24
Litauen	2,00	1,26
Luxemburg	1,49	1,70
Ungarn	1,92	1,28
Malta	1,99	1,37
Holland	1,60	1,73
Østrig	1,65	1,42
Polen	2,28	1,23
Portugal	2,18	1,42
Slovenien	2,11	1,22
Slovakiet	2,32	1,25
Finland	1,63	1,80
Sverige	1,68	1,75
Storbritannien	1,90	1,74
Bulgarien	2,05	1,29
Kroatien	1,93	1,35
Rumænien	2,45	1,29
Tyrkiet	4,36	2,20
USA	1,80	2,07
Japan	1,80	1,38
Rusland	1,90	1,34
Kina	–	1,69
Indien	4,70	2,85

Kilde: Eurostat, Council of Europe, US Census Bureau

Nettoindvandring til EU's  
25 medlemslande, 1992-2003,  
i 1.000 personer

1992	1.118,4
1993	826,0
1994	632,5
1995	732,7
1996	658,0
1997	468,5
1998	644,6
1999	905,7
2000	993,2
2001	1.311,5
2002	1.707,3
2003	2.091,5

Kilde: Eurostat, 2005

gennemsnit – højere for mænd og lavere for kvinder – nås, vil der være færre i arbejde. Selv hvis frekvensen når op på 75 procent, vil antallet af personer i arbejde alligevel falde, blot langsommere og på et senere tidspunkt.<sup>15</sup>

*For det andet* vil disse tiltag til at udvide arbejdsstyrken kun give et “engangsløft”. Senere vil der ikke være denne reserve at tage af. *Migration Policy Group* i Bruxelles udtrykker det således: “Gennemførelsen af sådanne økonomiske indgreb betyder, at der ‘købes tid’ på kort og mellemlangt sigt, men det fjerner ikke nødvendigheden af at tage stilling til spørgsmålet om ‘fornyelse af befolkningen’ gennem højere fødselsrater og immigration.”<sup>16</sup>

De to forhold betyder *for det tredje*, at der stilles meget store krav til, at produktiviteten i det europæiske erhvervsliv stiger, når en faldende arbejdsstyrke skal øge produktionen. Men også her er der problemer. Produktiviteten pr. europæer lå i 1999 på 86 procent af niveauet i USA. I år 2002 var denne procent faldet til 83.<sup>17</sup> Og i sommeren 2003 skriver EU-Kommissionen i en rapport: “Generelt, og selv om det er vanskeligt at forudsige kombinationen af de faktorer, der påvirker produktiviteten, er det tvivlsomt, om den produktivitetsvækst, der er nødvendig for at kompensere for faldet i beskæftigelsen, kan opnås. Hvis beskæftigelsen ikke stiger som følge af øget indvandring, og hvis produktiviteten ikke øges ud over det nuværende niveau (0,5-1,5 procent), vil den gennemsnitlige vækst i bruttonationalproduktet i EU ud fra det beskrevne scenario falde til 1 procent i perioden 2010-2020 og til 0,6 procent i perioden fra 2020 til 2030.”<sup>18</sup>

Dertil kommer, at en høj produktivitetsvækst skal gennemføres med en faldende arbejdsstyrke, hvilket umiddelbart giver anledning til to overvejelser. *Dels* om de historisk små årgange af unge mennesker fortsat vil finde sig i, at de skal løbe stadig stærkere. *Dels* ved ingen, hvordan et samfund, der ældes år efter år, vil reagere. Det er ikke prøvet før, men det er

vel rimeligt at udtrykke berettiget tvivl om, hvorvidt en sådan stadig aldrig er forenelig med sådanne ambitiøse krav om højere effektivitet.

*For det fjerde* er der i alle Europas lande en række problemer forbundet med indvandringen.<sup>19</sup> Generelt må integrationen på arbejdsmarkedene forbedres betydeligt, hvis indvandring skal afhjælpe de faldende arbejdsstyrker. For på grund af den måde, Europas velfærdssystemer er opbygget på, vil indvandring jo blot betyde større offentlige udgifter, hvis ikke indvandrerne bidrager på arbejdsmarkedene.

Dertil kommer en række andre usikkerheder. Passer indvandrernes kvalifikationer til dem, der efterspørges i Europa? Er det overhovedet muligt at justere indvandringen netop til de områder og erhverv, hvor de ønskes? Opnår EU-landene et opsplittet arbejdsmarked, hvis indvandrerne primært tager bestemte typer jobs, hvor specielt de ufaglærte grupper er udsatte? Dertil kommer de meget store forskelle på, hvordan de enkelte EU-lande håndterer indvandringen, ligesom landenes økonomier er lige så forskellige som deres behov for forskellige typer arbejdskraft.

Befolkningsudviklingen i Europa stiller altså landene over for nogle gigantiske udfordringer. Faldet i folketallet og i arbejdsstyrken kan i princippet kun afhjælpes ad to veje. Enten gennem en stigning i fødselstallet eller gennem øget indvandring.

Skulle fødselstallene komme op på et højere niveau, hvad intet tyder på, kunne det være en løsning på langt sigt. Men i en overskuelig periode vil det kun forværre EU-landenes problemer, da flere børn vil føre en yderligere stigning i forsørgerbyrden med sig, da de først om 20 til 25 år kan medvirke til at løfte byrderne. Desuden viser undersøgelser, at de unge træder stadig senere ud på arbejdsmarkedet.

Tilbage står den uomgængelige realitet, at Europa i de kommende år bliver tvunget til at modtage en betydelig indvandring. Skal indvandringen afhjælpe kontinentets voldsomme demografiske omvæltninger må to forudsætninger være opfyldt.

*Dels* skal tilgangen udefra være konstant eller stigende, da indvandrerne naturligvis ældes i samme takt som de lokale. Samtidig skal indvandringen bestå af unge mennesker, der ikke belaster velfærdssamfundene i deres unge år, og som har en række år på arbejdsmarkedet foran sig.

*Dels* skal integrationen på arbejdsmarkedet lykkes, hvis formålet med indvandringen er at mindske aldringens konsekvenser for forsørgerbyrden. Ifølge OECD's årlige analyser er arbejdsløsheden blandt indvandrere overalt i EU-området højere end den gennemsnitlige ledighed. Specielt har de veludviklede velfærdssamfund i Nordeuropa problemer, hvor Danmark, Sverige og Holland traditionelt kæmper om sidstepladsen, når det gælder vellykket integration på arbejdsmarkedet. Modsat er arbejdsløsheden blandt indvandrere stort set den samme som for de lokale i indvandrerlandene Australien, Canada og USA.<sup>20</sup>

Den europæiske virkelighed blev forsigtigt, men tydeligt, beskrevet af EU-Kommissionen i meddelelsen *Om indvandring, integration og beskæftigelse* fra sommeren 2003: "En ikke-forøgelse af de nuværende nettostrømme vil medføre betydeligt lavere vækstrater for både beskæftigelse og økonomien." Og senere: "Det er dog i stigende grad sandsynligt og nødvendigt, at indvandringsstrømmene bliver mere vedvarende. Tendensen til faldende befolkningstal i den arbejdsdygtige alder i Europa kombineret med forskellige push-faktorer i udviklingslandene vil sandsynligvis skabe en vedvarende strøm af indvandrere i de kommende årtier."<sup>21</sup>

## Det indre marked

Den voldsomme befolkningsstigning i Europas nærømråder, kombineret med de ubegribeligt store forskelle i indkomster og levevilkår, landene har i forhold til Europa, betyder, at indvandrerpresset mod Europa, så langt øjet rækker, vil forblive meget voldsomt. Og i varierende grad vil det påvirke alle EU's medlemslande.

Med hensyn til den skæve demografiske udvikling i Europa er der også tale om en proces, der vil præge hele kontinentet. Det eneste land i Europa, hvor befolkningen i disse år reproducerer sig selv – det vil sige, at kvinderne i gennemsnit føder mindst de 2,1 barn, der er nødvendige for at opretholde folketallet på langt sigt – er Albanien.<sup>22</sup> Med andre ord også en problemstilling, alle EU-landene, igen i varierende grad, har til fælles.

Spørgsmålet er, om disse fælles grundvilkår berettiger, at EU-landene opbygger en fælles politik over for indvandring udefra? Ikke nødvendigvis. Det er først og fremmest elementer i selve konstruktionen af EU-samarbejdet, der nødvendiggør opbygningen af en fælles politik på asyl- og indvandrerområdet.

*Første skridt*, der nødvendiggør et stadig mere intensiveret samarbejde, blev taget med vedtagelsen af det indre marked i 1986. Dette indre marked indeholdt de såkaldte fire friheder, hvor varer, tjenesteydelser, kapital og arbejdskraft fra 1. januar 1993 frit skulle kunne bevæge sig mellem medlemslandene. Derefter kunne alle EU-statsborgere tage arbejde overalt i EU. De omkring 14 millioner ikke-EU-statsborgere, der på det tidspunkt opholdt sig legalt i et af medlemslandene,<sup>23</sup> var dog ikke omfattet af arbejdskraftens fri bevægelighed, og det samme blev også tilfældet for nye indvandrere, der senere måtte komme til.

*Andet skridt* var opbygningen af Schengen-samarbejdet, der påbegyndtes i 1985 og gennemførtes som egentligt EU-samar-

bejde med Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999. Derefter skulle al intern grænsekontrol mellem medlemslandene fjernes og erstattes af en fælles ydre grænsekontrol. Der var dermed skabt et geografisk område, hvor EU-statsborgere både kunne og måtte bevæge sig frit. Borgere fra andre dele af verden fik i princippet samme frihed. Var en turist først kommet ind i ét Schengen-land, kunne han eller hun frit rejse rundt i alle landene. Men tredjelandsstatsborgere var fortsat ikke omfattet af reglerne for arbejdskraftens fri bevægelighed.

Denne konstruktion, af mange kaldet “Fort Europa”, officielt “et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed”, kræver en fælles visumpolitik og en fælles og ensartet grænsekontrol. Ligesom i et fort må alle områder af muren være lige stærke, ellers risikerer man, at uvelkomne personer vil søge ind, hvor beskyttelsen er svagest. Det betyder også, at der må være visse minimumsregler for behandlingen af asylansøgere, som skal sikre, at enkelte lande ikke indfører så restriktive regler, at byrderne blot væltes over på nabolandene.

*Tredje skridt* blev taget den 25. november 2003, hvor *Direktiv om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding* blev vedtaget.<sup>24</sup> Som nærmere beskrevet i kapitel 4 betyder direktivet, at ikke-EU-statsborgere efter fem års ubrudt og lovligt ophold i et EU-land kan opnå status som fastboende udlænding, hvorved de bliver omfattet af det indre markedes regler for arbejdskraftens fri bevægelighed og dermed kan tage arbejde i et andet EU-land.

Effekterne af direktivet kendes endnu ikke, men konsekvenserne på længere sigt er åbenbare. For med dette direktiv vil ét lands indvandrerpolitik på et senere tidspunkt kunne påvirke arbejdsmarkedet i de andre medlemslande, da indvandrerne efter fem års ophold kan flytte videre rundt i EU.

Som beskrevet i kapitel 4 har EU ingen indflydelse eller regler for den indvandring, der finder sted til medlemslandene på

grund af interne økonomiske behov i de enkelte EU-lande. Men det er sandsynligt, at dette direktiv i fremtiden vil medvirke til, at EU-landene også indfører fælles regler for økonomisk indvandring. Det vil sige, at EU-landene i en ikke fjern fremtid må forventes at indføre en indvandrerpolitik, der ligner den, som de traditionelle indvandrerlande USA, Canada og Australien har.

Allerede i dag varmer EU op til en sådan politik. Den 11. januar 2005 offentliggjorde EU-Kommissionen *Grøn bog. Om en EU-metode til at styre økonomisk migration*.<sup>25</sup> Baggrunden for dette initiativ beskrives i indledningen: “Formålet med denne grøn-bog er at starte en grundig diskussion, der involverer EU-institutionerne, medlemsstaterne og civilsamfundet, om den mest hensigtsmæssige udformning af fællesskabsregler for at modtage økonomiske migranter og om fordelene ved at vedtage en sådan fælles ramme.”

Tydeligere kan det ikke siges. Og debatten tog da også fart senere på året, som beskrevet i afsnittet “Fremtidens indvandrerpolitik” i kapitel 4.

## Noter

1. Hvis intet andet er angivet, er tallene i dette afsnit hentet fra *State of World Population 2005*, United Nations Population Fund, UNFPA, New York 2005. [www.unfpa.org](http://www.unfpa.org)
2. Rasmussen, Hans Kornø (1996), *Flygtninge og indvandrere i Europa*, Handelshøjskolens Forlag, s. 105.
3. Matthiessen, P.C. (1984), *Befolkningens vækst, årsager og konsekvenser*, Munksgaard, s. 108.
4. Ifølge UNFPA's fremskrivninger vil antallet af EU-borgere i 2050 være på 429,8 millioner. I dette tal er ikke inkluderet Cypern, Malta og Luxembourg.
5. *World Population Prospects. The 2002 Revision. Highlights*. United Nations Population Division, New York 2003.
6. *World Population Prospects. The 2002 Revision. Highlights*. United Nations Population Division, New York 2003.

7. *Arab Human Development Report 2002 – Creating Opportunities for Future Generations*, United Nations Development Programme, 2002.
8. *Migration Trends in Eastern Europe and Central Asia – 2002-2002 Review*, International Organization for Migration, Genève 2002.
9. Som note 8, s. 16.
10. Som note 8, s. 17.
11. *Statistics in Focus – Population and Social Conditions*. Publication, Eurostat, No. 6, Luxembourg: European Communities, 1996.
12. *Grøn bog. Demografiske ændringer – behov for en ny solidaritet mellem generationerne*, Meddelelse fra Kommissionen, Bruxelles den 16. marts 2005, s. 2.
13. *Migration at a Glance*, Global Commission on International Migration, New York/Genève, 5. oktober 2005, s. 3, [www.gcim.org](http://www.gcim.org)
14. *Progress on the Lisbon Strategy*, Commission Staff Working Paper (“The Spring Report”), Commission of the European Communities, Bruxelles, s. 2-9.
15. *Om indvandring, integration og beskæftigelse*, Meddelelse fra Kommissionen, Bruxelles 3. juni 2003, s. 12.
16. Niessen, Jan og Yongmi Schibel, *Demographic change and the consequences for Europe’s future – Is immigration an option?*, Migration Policy Group, Bruxelles 2002, s. 11.
17. Som note 14, s. 2.
18. Som note 15, s. 13.
19. Som note 15.
20. *Trends in International Migration*, OECD, Paris, seneste årgange.
21. Som note 15, s. 14-16.
22. Som note 1.
23. Som note 2, s. 35.
24. *Rets- og udlændingepolitikken i EU*, Småttryk nr. 5, Folketinget, juli 2004, s. 67.
25. *Grøn bog. Om en EU-metode til at styre økonomisk migration*, Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Bruxelles den 11. januar 2005.





# Skelettet bygges – fra Maastricht til Haag

## Fra kolonitid til kommunismens fald

Historisk er Europa udvandrernes hjemland. Det var europæerne, der indtog den ny verden. Det var europæerne, der underlagde sig store dele af verden i kapløbet om nye kolonier. Det var dem, der stod for deportationen af sorte slaver fra Afrika; og fra 1820 og 100 år frem forlod 60 millioner europæere kontinentet, heraf næsten 40 millioner til USA.<sup>1</sup>

Helt op i 1960'erne udgjorde europæerne stadig hovedparten af verdens udvandrere. I årene fra 1945 til 1960 var der dobbelt så mange europæere, der udvandrede, som det samlede antal emigranter fra resten af verden. Og først i 1965 afskaffede USA de kvoter, der indtil da havde favoriseret indvandringen fra Europa.

Der er ingen tvivl om, at denne historiske arv er medvirkende til, at ingen europæiske lande officielt kalder sig, og sandsynligvis heller ikke opfatter sig som, immigrationslande i lighed med for eksempel USA, Canada og Australien. Og det på trods af at indvandringen mange steder i Europa i dag er på niveau med indvandringen til USA.<sup>2</sup>

Under Vesteuropas voldsomme højkonjunktur op gennem 1960'erne oplevede Europa for første gang i historien en nettotilgang af mennesker. Specielt Frankrig og Vesttyskland var magneterne, hvor mellem 10 og 12 procent af arbejdsstyrken

bestod af udenlandske arbejdere, men også Storbritannien modtog mange indvandrere fra imperiets tidligere kolonier.

I september 1973 kom chokket. I de følgende måneder firedobledes oliepriserne, og hele den vestlige økonomi blev trukket ind i en voldsom recession og samtidig stigende inflation og arbejdsløshed. Overalt foretog politikerne en hvinende opbremsning og indførte øjeblikkeligt stop for al indvandring af arbejdskraft. Et indvandrerstop, der stadig er gældende.

Mange rejste tilbage, men alligevel fortsatte indvandringen med at stige, da de tilbageblevne hentede deres familier til Europa. Her lagdes kimen til mange af de integrationsproblemer, flere lande slås med i dag.

Op gennem 1980'erne indledtes en ny æra med store flygtningestrømme mod Europa, først og fremmest fra Mellemøsten, Afrikas Horn og det indiske subkontinent. Fra 1983 til 1988 nåede næsten 800.000 asylansøgere til Europa. Men det var kun begyndelsen.

I slutningen af 1980'erne tog bevægelserne fra Øst- og Sydøsteuropa for alvor fart, specielt fra Rumænien, Tyrkiet og Polen. Den 9. november 1989 faldt Berlinmuren, og det yderste højre var på fremmarch. Ved valget til Europa-Parlamentet i sommeren 1990 fik det tyske *Republikaner Partei* 2,6 millioner stemmer og det franske *Front National* to millioner stemmer. Kuppet mod Sovjetunionens Generalsekretær, Mikhail Gorbatsjov, i august 1991 markerede kommunismens endeligt i Europa, og det jerntæppe, der havde beskyttet Vesteuropa mod indvandring østfra, var opløst. På Balkan faldt det tidligere Jugoslavien fra hinanden i en blodig borgerkrig, der sendte næsten 3,7 millioner mennesker på flugt, hvoraf omkring 700.000 nåede til Vesteuropa.

Situationen var kaotisk, og politikerne i Vesteuropa var skræmt fra vid og sans ved udsigten til masseindvandring. En

trussel, der dog aldrig blev en realitet, men som på daværende tidspunkt spillede en væsentlig rolle i den politiske debat.

## Maastricht-traktaten

Som modsvar til opbruddet i de tidligere kommunistiske lande foreslog den tyske forbundskansler, Helmut Kohl, i sommeren 1991, at de daværende 12 EF-lande skulle indlede samarbejde om grænseoverskridende kriminalitet og asyl- og indvandrerpolitik. Med grænser op til de tidligere kommunistiske lande følte Tyskland sig med god grund mest udsat. Samtidig var man dybt bekymret for den meget negative stemning, indvandringen førte med sig med deraf følgende opslutning bag de højreradikale partier.

I oktober samme år udarbejdede EF-Kommissionen derfor et arbejdsrapport, som blandt andet omhandlede fire problemer ved den daværende politik, der nødvendiggjorde udarbejdelsen af en fremtidig asyl- og indvandrerpolitik:<sup>3</sup>

- Landene risikerede at opbygge en negativ opfattelse af asylansøgere, hvis asyl fremstod som en genvej til egentlig indvandring.
- Tilliden til udlændingepolitikken smuldrede, når politikerne fastholdt, at landene havde indvandrerstop, og indvandringen fortsatte i mindst samme tempo som tidligere.
- Den illegale indvandring måtte bringes under kontrol, hvis integrationen af de legale indvandrere skulle lykkes.
- Indvandrerspørgsmål skulle inddrages i fællesskabets eksterne politik i håbet om at mindske udvandringspotentialer.

Ved udgangen af 1991 blev Maastricht-traktaten<sup>4</sup> vedtaget, og for første gang i fællesskabets historie blev indvandrerspørgsmål inddraget i samarbejdet. Traktaten indeholdt et helt nyt område, der gik under betegnelsen retlige og indre anliggender, RIA. Samtidig blev reglerne for samarbejdet udformet efter helt nye principper, hvor Europas stats- og regeringslede-

## Søjlespring i Maastricht- og Amsterdam-traktaterne

SØJLE 1  
FÆLLESSKABSMETODEN

## VISUMPOLITIK

- Visumliste over lande med visumpligt
- Udformning af ensartede visa

SØJLE 3  
MELLEMSTATSLIGT SAMARBEJDE

## SAMARBEJDSOMRÅDER

- Strafferetligt samarbejde
  - Toldsamarbejde
  - Politisamarbejde
- 
- Asylpolitik
  - Intern og ekstern grænsekontrol
  - Indvandrerpolitik
  - Bekæmpelse af narkotikamisbrug
  - Bekæmpelse af svig på internationalt plan
  - Civilretligt samarbejde

Overføres ved  
enstemmighed

re til lejligheden oprettede en såkaldt søjle 3, hvorunder RIA-samarbejdet blev lagt (søjle 1 udgør rammen for “fællesskabsmetoden”, hvor de egentlige EU-regler gælder, mens søjle 2 udgør rammen for en fælles udenrigs- og sikkerhedspolitik).

Søjle 3, eller retlige og indre anliggender, kom til at omfatte følgende ni områder:

1. Strafferetligt samarbejde
2. Toldsamarbejde
3. Politisamarbejde
4. Asylpolitik
5. Indvandrerpolitik (indrejse til EU, betingelser for ophold, herunder familiesammenføring og ulovligt ophold)
6. Kontrollen ved de ydre grænser
7. Bekæmpelse af narkotikamisbrug
8. Bekæmpelse af svig
9. Civilretligt samarbejde

Der var således tale om nye og uhyre vanskelige samarbejdsområder, og konstruktionen under søjle 3 gjorde det ikke nemmere. Samarbejdet på disse ni områder skulle – som det altid havde været tilfældet – forsat være mellemstatsligt, hvor vedtagelsen af et forslag kræver enstemmighed blandt alle medlemslandene, og alle beslutninger i sidste ende skal vedtages i de nationale parlamenter. Der var altså ingen væsentlig forskel i forhold til tidligere, og landene vidste derfor også, at der var tale om en beskeden begyndelse, der ikke var langtidsholdbar.

Derfor indeholdt traktaten en bestemmelse om, at var alle lande enige, kunne de vedtage at flytte et samarbejdsområde over i søjle 1, hvor de egentlige EU-regler gælder. En sådan overflytning – et “søjlespring” i EU-jargon – måtte dog ikke finde sted på tre af områderne – strafferetligt samarbejde, politisamarbejde og tolsamarbejde. På disse tre områder skulle samarbejdet forblive mellemstatsligt.

For at komplicere konstruktionen yderligere, blev visumpolitikken defineret som et traditionelt EU-samarbejde, altså henlagt under søjle 1.

Den 10. december 1991 vedtog EU's stats- og regeringsledere Maastricht-traktaten. Den 2. juni 1992 stemte Danmark ved en folkeafstemning nej til samme traktat. Den 18. maj 1993 stemte et flertal af de danske vælgere ja til det såkaldte nationale kompromis, Edinburgh-aftalen. Ifølge denne aftale tilsluttede Danmark sig Maastricht-traktaten, men der var fire samarbejdsområder, hvor Danmark stod udenfor. De fire undtagelser, eller forbehold, var: 1. Den Økonomiske og Monetære Union, ØMU'ens tredje fase med en fælles valuta; 2. Samarbejdet på det sikkerheds- og forsvarspolitiske område; 3. Unionsborgerskabet; og 4. Samarbejdet om retlige og indre anliggender, RIA. Derefter kunne Maastricht-traktaten træde i kraft den 1. november 1993.

EU-samarbejdet under søjle 1, også kaldet fællesskabsmetoden, indebærer:

- at vedtagelser kan ske med kvalificeret flertal
- at mange regler virker umiddelbart efter vedtagelsen
- at kun EU-Kommissionen kan fremsætte forslag
- at EF-domstolen kan dømme, hvis der er uenighed om fortolkninger af reglerne
- at Europa-Parlamentet bliver inddraget

## Amsterdam-traktaten

Med Maastricht-traktaten var de kontroversielle emner sat på EU's dagsorden. Med vedtagelsen af Amsterdam-traktaten<sup>5</sup> den 18. juni 1997 tog Europa for alvor hul på gennemførelsen af den fælles multietniske fremtid. De store ord blev da også taget frem. "Et område for frihed, sikkerhed og retfærdighed" blev snart overskriften på det omfattende og komplicerede område, der fortsat gik under den bureaukratiske betegnelse retlige og indre anliggender eller RIA-samarbejdet.

Traktaten trådte i kraft den 1. maj 1999, hvorefter asylpolitikken, personers frie bevægelighed mellem EU-landene, visumpolitikken, regler for krydsning af de ydre grænser, immigrationspolitikken og rettigheder for tredjelandes statsborgere, herunder retten til familiesammenføring, langsomt skulle overgå til Fællesskabets ansvar. Det vil sige, at samarbejdet langsomt skulle overgå fra det mellemstatslige samarbejde (søjle 3) til det overnationale samarbejde i søjle 1.

De fire danske forbehold blev uantastet indskrevet i Amsterdam-traktaten, hvilket betød, at Danmark ikke havde nogen indflydelse på asyl- og indvandrerpolitikken i de år, hvor EU fastlagde en fælles politik.

Amsterdam-traktaten indeholdt to nye og meget væsentlige ændringer, der begge viste, at EU-landene var fast besluttet på at arbejde frem mod en fælles asyl- og indvandrerpolitik, dog i et relativt adstadigt tempo. *For det første* blev den meget omfattende Schengen-konvention, hvis opgave var at fjerne personkontrollen ved de interne grænser og styrke kontrollen ved de ydre grænser, indarbejdet i traktaten. Dele af Schengen-reglerne blev henlagt under det overstatslige samarbejde i søjle 1 og resten i søjle 3.

Dermed blev beslutningsprocessen effektiviseret på områder, der havde med grænsekontrol at gøre, og grundlaget var lagt

## Schengen-konventionen

Schengen-konventionen, hvis opgave var at fjerne personkontrollen ved de tidligere grænseovergange mellem medlemslandene og samtidig styrke de fælles ydre grænser, overgik til egentligt EU-samarbejde i Amsterdam-traktaten i 1999.

En samarbejdsaftale mellem EU, Norge og Island sikrer, at Norge og Island deltager fuldt ud i de praktiske aspekter af Schengen-samarbejdet, hvorved Den Nordiske Pasunion fra 1954 kunne fortsætte.

Storbritannien og Irland står som udgangspunkt uden for Schengen-samarbejdet, men er dog blevet optaget i den del af samarbejdet, der ikke vedrører fri bevægelighed for personer. Det vil sige, at de to lande blandt andet deltager i politisamarbejdet og i det såkaldte *Schengen Information System* (SIS), et fælles informationssystem, der indeholder oplysninger om blandt andet udviste og eftersøgte personer, stjålne motorkøretøjer og våben.

EU's 10 nye medlemslande deltager endnu ikke i Schengen-samarbejdet. Ifølge kommissær for retlige og indre anliggender, Franco Frattini, kan disse lande fuldt ud deltage fra den 1. oktober 2007, under forudsætning af at landene har opbygget de nødvendige kontrolsystemer.

Selv om Schengen-reglerne som udgangspunkt er omfattet af det danske forbehold for retlige og indre anliggender, kan Danmark på et folkeretligt grundlag tilslutte sig disse EU-regler, og Danmark har tilsluttet sig samtlige retsakter på dette område.

for opbygningen af den fælles ydre grænsekontrol. Et interessant element i dette grænsesamarbejde er, at både Norge og Island deltager i Schengen-samarbejdet, mens Storbritannien og Irland står udenfor.

*For det andet* indeholdt traktaten bestemmelser om, at samarbejdet på de ni områder under RIA også skulle effektiviseres. Det skulle ske ved at rykke en del af områderne fra søjle 3 over til det mere forpligtende og effektive samarbejde under søjle 1. Det, der før havde været en mulighed, skulle nu realiseres. Men flere lande var bekymrede for at afgive national suverænitet på områder, der var så centrale for de enkelte nationalstater. Der blev derfor gået med både livrem og seler.

Begreberne “EU’s rets- og udlændingepolitik”, “retlige og indre anliggender” og “Et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed” er synonymmer.

Landene blev enige om, at ikke alle ni områder skulle igennem dette “søjlespring”, se illustrationen s. 42. Det strafferetlige samarbejde, politisamarbejdet og toldsamarbejdet skulle forblive under det mellemstatslige søjle 3-samarbejde. På disse tre områder ønskede landene ikke at afgive national suverænitæt til EU. De andre områder – først og fremmest asylpolitik, indvandrerpolitik, grænsekontrol og civilret – skulle overgå til det mere forpligtende EU-samarbejde. Men også her blev der indsat et par nødbremser, hvis ét eller flere lande skulle få kolde fødder. Denne overgang kunne nemlig kun finde sted, hvis alle var enige om det, og samtidig skulle det ske over en femårig periode. Senest den 1. maj 2004 skulle EU-landene således have opbygget en fælles asyl- og indvandrerpolitik, have oprettet fælles regler for grænsekontrol og have ensartet lovgivning på det civilretlige område – se kapitel 4.

## Tammerfors, Læken, Sevilla og Nice

Maastricht- og Amsterdam-traktaterne udgjorde det formelle skelet bag opbygningen af en fælles politik på asyl- og indvandrerområdet. Men reglerne omfattede først og fremmest reguleringen af interne forhold i EU-området. Allerede på det tidspunkt stod det lysende klart, at det hverken var tilstrækkeligt eller holdbart at opbygge et “Fort Europa”, hvis eneste formål var at holde mennesker ude. Parallelt måtte EU betragte en mindst lige så vigtig sti, hvor målet først og fremmest var at søge at begrænse antallet af mennesker, der overhovedet ønskede at komme til Europa.

Allerede mindre end et halvt år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden afholdt EU’s stats- og regeringschefer derfor et historisk møde i den finske by Tammerfors.<sup>6</sup> Historisk, fordi Europas ledere holdt et topmøde, hvis eneste opgave var at sætte gang i samarbejdet på det retlige og indre område. Ambitionsniveauet var på daværende tidspunkt højt, og på mødet blev linjerne lagt for de kommende mange års samarbejde.

På topmødet enedes man om, at der i fremtiden måtte anvendes en sammenhængende tilgang til migration. Asyl- og indvandrerpolitik skulle udgøre en vigtig del af både indenrigs- og udenrigspolitikken, og EU skulle indgå samarbejdsaftaler med udvandrerlandene. *Partnership with countries of origin* blev det kaldt, og det indeholdt blandt andet øget ulandsbistand, hjælp til bekæmpelse af menneskesmugling og aftaler om tilbagetagelse af landenes statsborgere.

Konkret vedtog topmødet, at EU skulle intensivere samarbejdet på tre hovedområder: opbygningen af en fælles politik på asylområdet; en bedre styring af indvandringen; og en fair behandling af de tredjelandsborgere, der allerede befandt sig på EU-jord. At stats- og regeringslederne mente det alvorligt ses ved, at de ved samme lejlighed besluttede, at EU-Kommissionen hvert halve år skulle udarbejde et såkaldt *scoreboard*, hvor alle involverede parter kunne følge med i, om planerne blev overholdt. Sidste gang en sådan fremgangsmåde blev anvendt med succes, var ved gennemførelsen af det indre marked i 1980'erne.

Det næste afgørende skridt blev taget ved topmødet i december 2001 i Laeken i Belgien. Her var hovedemnet opbygningen af en egentlig flygtninge- og indvandrerpolitik – *a true common asylum and immigration policy*. Landene enedes her om at forstærke samarbejdet på følgende fire områder:

- Sammenkædning af migrationen til Europa og EU's udenrigspolitik skulle forstærkes, og specielt aftaler om tilbagevendelse af personer og bekæmpelse af illegal indvandring og menneskesmugling skulle opprioriteres i EU's relationer til omverdenen.
- EU's informationssystemer omkring immigration skulle effektiviseres, først og fremmest Eurodac-systemet og Dublin-konventionerne (se kapitel 4).
- Gennemførelsen af fælles standarder for asylprocedurer, modtagelse af asylansøgere og regler for familiesammenføring skulle opprioriteres.

- EU-landene skulle gennemføre specifikke programmer til bekæmpelse af diskrimination og racisme.

Et halvt år senere, ved topmødet i Sevilla i Spanien, var det den illegale indvandring, der var i centrum. Her blev vedtaget retningslinjer for styrkelsen af EU's ydre grænser, en effektivisering af det fælles visumsystem og konkrete aftaler med tredjelande om at tage illegale indvandrere og afviste asylansøgere tilbage.

Den 1. februar 2003 trådte Nice-traktaten i kraft. Formålet med denne traktat var først og fremmest at skabe de institutionelle grundlag for den udvidelse af EU-kredsen, der lå forude. På asyl- og indvandrerområdet indebar traktaten kun meget beskedne ændringer, der først og fremmest sigtede mod større effektivitet i beslutningsprocessen.<sup>7</sup>

## 11. september 2001

Den 11. september 2001 styrede to passagerfly ind i World Trade Center i New York, et tredje ramte USA's forsvarsmi- nisterium Pentagon, og et sidste fly styrtede ned på en mark i staten Pennsylvania, inden det nåede sit mål i hovedstaden Washington D.C. De 19 terrorister ombord på de fire fly var alle udlændinge, som havde opholdt sig i USA fra få uger til flere år.

Mindst 16 af dem var indrejst som studerende eller som turister. For nogens vedkommende var deres visum udløbet, ligesom det var tilfældet for 40 procent af de 8,5 millioner fremmede, der på det tidspunkt opholdt sig ulovligt i landet. Med andre ord rejste terroristerne lovligt ind i landet, men rejste ikke ud. Flere af dem havde tidligere opholdt sig lovligt i blandt andet Canada og Tyskland.<sup>8</sup>

Tragedien i USA fik hurtigt og direkte den konsekvens i Europa, at samarbejdet på området for retlige og indre anlig-

gender blev intensiveret, først og fremmest de dele af samarbejdet der berørte indvandring, grænsekontrol, politisamarbejde og terrorbekæmpelse. Og internationalt øgedes det militære og efterretningsmæssige samarbejde og kontrollen med de finansielle overførsler.

Sammenkædningen mellem terrorbekæmpelse og indvandrerpolitik var pludselig blevet en yderst nærværende realitet – en sammenkædning, der satte sit præg på de følgende års opbygning af en fælles politik på det omfattende udlændinge- og retsområde.

Som beskrevet i kapitel 5 blev denne nye fokus på området for retlige og indre anliggender helt åbenbar i den nye forfatningstraktat, hvis skæbne i skrivende stund er højst usikker, efter den i foråret 2005 blev forkastet, først af de franske vælgere og senere af de hollandske. I dette traktatudkast er samarbejdet om netop retlige og indre anliggender styrket ganske betydeligt.

Terrorhandlingerne, først i Madrid i marts 2004 med næsten 200 dræbte og mindst 1.000 sårede, senere i London den 7. juli 2005 hvor 56 døde og mindst 700 blev såret, styrkede processen frem mod et stærkere samarbejde på store dele af RIA-området. Ved begge disse terrorhandlinger viste det sig, at gerningsmændene havde indvandrerbaggrund, men flere var født og opvokset i Europa. Det bragte diskussionen over på et emne, som EU-landene stort set havde ignoreret i samarbejdet, bortset fra flotte ord i skåltaler, nemlig integrationen af indvandrere og deres efterkommere i de enkelte EU-lande – et område, hvor alle EU-landene, i varierende grad, har store problemer i sammenligning med de traditionelle indvandrerlande.

Måske disse terrorhandlinger på europæisk jord vil styrke samarbejdet mellem landene om, hvordan de bedst kan håndtere fremtidens integrationsproblemer? De voldsomme

optøjer blandt anden- og tredjegerationsindvandrere i flere franske byer i november 2005 viste først og fremmest, at Frankrig har meget store problemer med integrationen af indvandrere, selv om mange har levet i landet i mange årtier. Men de viste også, at der måske var grobund for lignende uroligheder i mange andre europæiske byer, hvor man kæmper med stort set de samme problemer.

## Haag-programmet

Det første overordnede skridt på asyl- og indvandrerområdet blev først taget tre år efter terrorangrebet i USA på et møde i Det Europæiske Råd den 5. november 2004 i Bruxelles. Efter flere måneders forhandlinger blev EU's stats- og regeringschefer enige om et femårigt program med titlen "Haag-programmet, styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed."

Der var tale om en fortsættelse af Tammerfors-programmet fra 1999, der også var en femårsplan, med udløb den 1. maj 2004. Om udviklingen i Tammerfors-programmet, også kaldet *første fase*, hedder det i Haag-programmet:<sup>9</sup>

"EU's politik på området Retlige og Indre Anliggender har siden Det Europæiske Råds møde i Tammerfors 1999 udviklet sig som led i et generelt program. Selv om ikke alle de oprindelige mål er blevet nået, er der blevet gjort omfattende og koordinerende fremskridt. Det Europæiske Råd hilser de resultater velkommen, der er blevet opnået i den første femårsperiode: Fundamentet for en fælles asyl- og indvandringspolitik er blevet lagt, der er forberedt en harmonisering af grænsekontrollen, politisamarbejdet er blevet forbedret, og man er kommet langt med grundlaget for det retlige samarbejde på basis af princippet om gensidig anerkendelse af retsafgørelser og domme."

Fundamentet til en fælles politik er således på plads. Med Haag-programmet gennemføres *anden fase* frem mod etable-

ringen af en fælles asyl- og indvandrerpolitik inden udgangen af 2010. Indholdet af programmet er nærmere beskrevet i næste kapitel, men fokus i de kommende fem års politik bliver for det første at nå frem til et fælles europæisk asylsystem; for det andet at styrke de mekanismer, først og fremmest i nærområderne, der bremser indvandrere, før de når til Europa, herunder også udsendelse af de mennesker, der ikke har lovligt ophold; og for det tredje en meget forsigtig indledning til fremtidens egentlige indvandrerpolitik.

Med andre ord påbegyndte EU-landene opbygningen af en fælles asyl- og indvandrerpolitik med Maastricht-traktaten fra 1991. Ifølge planen skal EU-landene have realiseret en sådan politik mindre end 20 senere, i år 2010.

Med Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender fra Edinburgh-aftalen i 1993 er det en politik, der er gennemført aldeles uden dansk indflydelse.

## Noter

1. De historiske data er taget fra Hans Kornø Rasmussen (1996), *Flygtninge og indvandrere i Europa*, Handelshøjskolens Forlag, kapitel 3, 4 og 5.
2. *Trends in International Migration*, OECD, Paris, seneste årgange.
3. Fortescue, Adrian, "Defining a European immigration policy", i *Towards a European Immigration Policy*, The Philip Morris Institute, Bruxelles 1993, s. 38.
4. Beskrivelsen af de institutionelle forhold er primært hentet i Lykke Friis (2001), *Den Europæiske Byggeplads*, Centrum, kapitel 5 og Hans Kornø Rasmussen, (2004), *Det Danske Dilemma – om Danmark, EU og indvandring*, Tiderne Skifter, kapitel 5 og 6.
5. Som note 4.
6. Som note 4.
7. *Rets- og udlændingepolitikken i EU*, Småttryk fra Folketinget, juli 2004, s. 26.
8. Philip Martin and Susan Martin, "Immigration and Terrorism: Policy Reform Change" i *Policy recommendations for EU migration policies*, The German Marshall Fund, Berlin, oktober 2001, 3. artikel, s. 1.

9. Haag-Programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union, Udenrigsministeriet, 3. november 2004, j. nr.: 400.C.2-0, Bilag 1, s. 1.





# EU's asyl- og indvandrerpolitik

Kapitel 3 gengav hovedtrækkene i opbygningen af de institutionelle rammer, hvorunder asyl- og indvandrerpolitikken fungerer. Dette kapitel beskriver de vigtigste konkrete tiltag og retsakter, der enten er besluttet eller er på vej til at blive realiseret.

Her er der tale om et meget omfattende og et meget komplekst område. Komplexiteten udspringer *dels* af, at der er tale om emner, der bevæger sig langs mange vanskelige interne politiske brudflader, der ofte støder sammen i spørgsmålet om de enkelte landes nationale historie og identitet. Tænk blot på, hvilken central rolle udlændingepolitikken spiller i det danske politiske liv. *Dels* udgør asyl- og indvandrerpolitikken kun en del, om end en meget væsentlig del, af det større samarbejdsområde retlige og indre anliggender eller RIA.

Som beskrevet i Kapitel 3 har landene derfor også måttet udvise en helt ekstraordinær fantasi – selv efter EU-standard – i opbygningen af en fælles politik på området. I serien *Småtryk fra Folketinget* udtrykker embedsmændene fra Folketingets EU-oplysning det således: “Rets- og udlændingepolitikken i EU er med andre ord ikke let at overskue for de fleste.”<sup>21</sup> Nu udtaler embedsmænd sig jo oftest i en yderst afdæmpet tone, hvilket Europapolitisk chef i Dansk Industri, Lykke Friis, ikke gjorde, da hun om debatten om det danske forbehold om retlige og indre anliggender i 2002 skrev: “Debatten afslørede også, at forskere, journalister og politikere kæmpede voldsomt med at håndtere den næsten skræmmende kompleksitet, der omgiver emnet retlige og indre anliggender.”<sup>22</sup>

## Forskel på asyl- og indvandrerpolitikken

Ofte anvendes begreberne asyl, flygtning og indvandring, som om der ikke er nogen forskel. En flygtning er en person som har søgt om og opnået asyl. EU's fælles asylpolitik fastlægger reglerne for, hvordan en person får asyl og hvilken asylstatus personen får. EU's fælles indvandrerpolitik drejer sig overordnet om, hvilke regler der gælder for statsborgere fra tredjelande, der ønsker at opholde sig i EU på mere permanent basis, herunder ved familiesammenføring, opnåelse af fast opholdstilladelse, studieophold m.m.

I bestræbelsen på at erhverve et overblik over området kan "filter-tilgangen" anvendes, som den er skitseret i denne bogs kapitel 1. Problemet med denne tilgang er, at lige så pædagogisk den er, lige så uegnet er modellen, når det gælder beskrivelsen af de enkelte initiativer eller retsakter. Det skyldes, at konsekvenserne af stort set alle tiltag på asyl- og indvandrerområdet berører et bredt spekter af andre områder og derfor stort set altid hører under mere end ét af modellens filtre.

For eksempel er lovgivningen på asylområdet relativ velafgrænset, men konsekvenserne af lovgivningen lapper ind over en lang række andre områder, herunder reglerne for illegal indvandring, familiesammenføring, tilbagesendelsesaftaler, *brain drain*, nærområdestrategi og meget mere. I praksis har det for eksempel vist sig, at når asylreglerne strammes, stiger både den illegale indvandring og indvandringen via familiesammenføring. Derfor kan det i praksis være vanskeligt at rubricere de mange tiltag på området.

I det følgende beskrives ni områder:<sup>3</sup>

- Indvandrerpolitik
- Fremtidens indvandrerpolitik
- Asylpolitik
- Illegal indvandring
- Grænsekontrol og visumpolitik
- Nærområdestrategi
- Tilbagesendelse
- Forstærket samarbejde
- Haag-programmet

## Indvandrerpolitik

EU har ikke nogen indvandrerpolitik i lighed med, hvad for eksempel USA, Canada og Australien har. Regler for indvandring af økonomiske årsager varetages entydigt af de enkelte medlemslande.

EU-Kommissionen overvejede omkring årtusindeskiftet et direktiv om *Immigration for employment purposes*, men det blev aldrig realitetsbehandlet. Terrorhandlingen i USA 11. september 2001 satte i en periode en stopper for enhver diskussion om øget indvandring til Europa.

Som beskrevet i kapitel 2 er det dog åbenbart, at på længere sigt må EU-landene opbygge harmoniserede regler for indvandring til kontinentet. Da det indtil nu hverken har været muligt eller ønskeligt at opbygge fælles regler på området for økonomisk indvandring, har landene valgt at gennemføre en række fælles regler for de indvandrere, der allerede befinder sig på EU-jord, og for dem, der af andre årsager kommer lovligt ind i EU, for eksempel gennem asylsystemet eller via familiesammenføring.

Udgangspunktet for denne strategi er konklusionerne fra topmødet i Tammerfors i 1999, punkt 18, hvor det hedder: "Den Europæiske Union skal sikre en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, som opholder sig lovligt på medlemsstaternes område. En mere effektiv integrationspolitik bør sigte mod at indrømme dem rettigheder og pligter, der kan sidestilles med dem, der gælder for EU-borgere. Den bør også fremme ikke-forskelsbehandling i det økonomiske, sociale og kulturelle liv og udforme foranstaltninger til bekæmpelse af racisme og fremmedhad."

EU-landene har i den forbindelse fulgt tre spor:

### Første spor

Første spor er gennemførelsen af en række direktiver, der fastlægger rammerne for tredjelandsstatsborgeres retsstilling. Specielt tre direktiver er centrale:

- *Direktiv om ret til familiesammenføring* blev efter mere end tre års intens debat vedtaget i september 2003. Direktivet anses for et af de mest kontroversielle på området, da mange lande,

ligesom Danmark, opfatter denne form for immigration som hoveddøren for uønsket indvandring.

Ifølge direktivet skal retten til familiesammenføring udøves efter fælles kriterier, hvor landene kan stille en række konkrete krav til blandt andet familiernes økonomi, deres bolig og til sygeforsikring for den person, der ønsker familiemedlemmer til EU. Desuden står det landene frit for at indføre foranstaltninger for de familiesammenførte, der skal styrke deres integration i landet, som for eksempel gennemførelsen af integrationsprogrammer og sprogkurser.

Den regel, der førte flest politiske kontroverser med sig i medlemslandene, var fastsættelsen af en minimumsalder for begge ægtefæller for at blive sammenført i et EU-land. EU-Kommissionens oprindelige forslag lød på 18 år, men efter pres fra især Tyskland og Holland blev der enighed om en 21-års regel for sammenføring af ægtefæller. Et alderskrav, der støder frontalt ind i den danske udlændingelov, hvor kravet til begge ægtefæller for familiesammenføring er 24 år.

- *Direktiv om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding* blev vedtaget i november 2003. Status som "fastboende udlænding" kan opnås efter fem års lovligt og uafbrudt ophold og på betingelse af, at personen kan forsørge sig selv og sin familie og har en tilstrækkelig sygeforsikring. Da vil denne person opnå en række rettigheder svarende til dem, landets statsborgere har, blandt andet ret til undervisning, lønnet arbejde og social sikring. Endvidere har en "fastboende udlænding" efter visse regler ret til at bevæge sig frit og opholde sig i alle EU-landene i mere end tre måneder, ligesom den "fastboende udlænding" i vidt omfang, som nævnt, opnår samme rettigheder som statsborgerne i hans eller hendes nye værtsland. Det skal nævnes, at tredjelandstatsborgere, ifølge Schengen-reglerne, altid kan opholde sig i op til tre måneder i resten af Schengen-området.

Endelig angiver direktivet vilkårene for at fortabe denne status igen og mulighederne for udvisning.

Dette direktiv hører af gode grunde også til blandt de meget kontroversielle. Mange opfatter det positivt, fordi direktivet vil styrke EU-området økonomi gennem udvidelsen af arbejdskraftens fri bevægelighed til også at omfatte tredjelandstatsborgere. Andre er positive, fordi det styrker den enkeltes integration via adgang til rettigheder i hele EU-området. Til gengæld møder direktivet også modstand, fordi det på længere sigt begrænser de enkelte landes mulighed for selv at bestemme, hvor mange ikke-statsborgere man ønsker i landet.

Indtil videre gælder direktivets regler, ejendommeligt nok, ikke for personer, der har fået asyl i et af EU-landene.

- *Direktiv om udstedelse af tidsbegrænsede opholdstilladelser til ofre for organiseret ulovlig indvandring eller menneskehandel, der samarbejder med de kompetente myndigheder.* Mennesker, der er ofre for menneskesmugling, er sjældent i besiddelse af lovlige opholdstilladelse og henvender sig derfor ikke til de lokale myndigheder. Samtidig sidder de ofte inde med en viden, der kan anvendes i kampen mod menneskesmugling. Dette direktiv har til opgave at bekæmpe ulovlig indvandring og ulovligt ophold på EU's område.

## Andet spor

Andet spor skal forbedre udlændinges retsstilling gennem regler, der skal sikre mod forskelsbehandling alene på grund af fremmed herkomst. Amsterdam-traktaten indførte som noget nyt artikel 13, der gav EU beføjelser til at "træffe hensigtsmæssige foranstaltninger til at bekæmpe forskelsbehandling på grund af køn, race eller etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering."

Som resultat af artikel 13 har EU-landene gennemført den såkaldte anti-diskriminationspakke, indeholdende et direktiv om ligebehandling på arbejdsmarkedet, et direktiv om ligestilling uanset race eller etnisk oprindelse og en handlingsplan til bekæmpelse af forskelsbehandling. For at styrke

“Gennemførelsen af en fælles indvandringspolitik kræver, at Fællesskabet givet et troværdigt svar på det multidimensionelle spørgsmål om integration af tredjelandsstatsborgere. Den fælles indvandringspolitik har stor betydning for konkurrenceevnen og gennemførelsen af Lissabon-målene. Indvandring er ikke i sig selv en løsning på befolkningens aldring, men det kan blive nødvendigt med mere varige indvandringsstrømme for at opfylde behovene på arbejdsmarkedet i EU og sikre Europas velstand.”

*Om et rammeprogram om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme for perioden 2007-2013, Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, Bruxelles, 6. april 2005, s. 4.*

planens målsætninger blev der afsat 100 millioner euro over en femårig periode.

Sideløbende kørte opbygningen af EU's charter om grundlæggende rettigheder, der blev vedtaget på topmødet i Nice i december 2000 og trådte i kraft 1. februar 2003. Charteret, der kun er vejledende, indeholder flere punkter, der sikrer indvandreres rettigheder.

Charteret om grundlæggende rettigheder blev senere indskrevet i den nye forfatningstraktat, og når og hvis denne forfatningstraktat bliver realiseret, vil charteret være bindende – noget mange finder meget afgørende for de enkelte EU-borgere.<sup>4</sup>

### Tredje spor

Tredje spor handler om integrationen af indvandrerne i EU-landene, hvor EU-Kommissionen ved flere lejligheder har påpeget nødvendigheden af en bedre integration, specielt på arbejdsmarkederne.<sup>5</sup> Men landene har indtil videre været uhyre tilbageholdende med at vedtage regler på dette område.

På topmødet i Thessaloniki i Grækenland i juni 2003 blev integrationsspørgsmålet for første gang taget alvorligt. Hver femte konklusion fra topmødet omhandlede integration af indvandrere. Landene slog på mødet fast, at integration skal forstås som en proces, der går i begge retninger og skal baseres på gensidige rettigheder og forpligtelser, og hvor udveksling af nationale informationer og erfaringer skal udbygges.

Blandt årsagerne til, at EU-landene på netop dette tidspunkt vedtog en række hensigtserklæringer om integration, var, at de dermed sendte et vigtigt budskab til de kommende 10 nye medlemslande om, at integration af minoriteter er noget, de skal tage meget alvorligt.

Samlet kan det siges, at indtil nu har EU-samarbejdet, både hvad angår spørgsmålet om indvandring af arbejdskraft og

integrationen på arbejdsmarkedet, ført en tilbagetrukket tilværelse. Spørgsmålet om indvandring af arbejdskraft ligger fortsat i de enkelte medlemslande, og samarbejdet finder sted gennem den såkaldte åbne koordinationsmetode, hvor EU fastsætter nogle overordnede og generelle politiske målsætninger, som landene derefter kan omsætte til nationale handlingsplaner. Gennem forskellige indikatorer kan landene derefter melde tilbage til EU og til de andre medlemslande. Når det gælder integration, gør det samme sig gældende.

Men i året 2005 syntes en begyndende forandring langsomt på vej. Den tiltagende globalisering af dele af erhvervslivet kombineret med, at de demografiske problemer på arbejdsmarkedene netop fra det år for alvor bliver synlige, som beskrevet i kapitel 2, betyder, at EU langsomt, men sikkert, ønsker at opbygge en egentlig indvandrerpolitik, hvor medlemslandene kan sikre den nødvendige arbejdskraft gennem immigration ude fra.

Når det gælder integrationen af tredjelandsborgere i de enkelte lande, ser det også ud til, at øget samarbejde er på vej. I foråret 2004 udkom den første “Håndbog i integration” og kort tid senere blev den “Første årlige rapport om migration og integration” offentliggjort.<sup>6</sup> Som beskrevet sidst i dette kapitel er det også planen at oprette en fond for integration af indvandrere, hvortil der i årene fra 2007 til 2013 er afsat 1.771 millioner euro.

## Fremtidens indvandrerpolitik

På området for indvandring af arbejdskraft skal nedenstående fire initiativer omtales:

- I marts 2004 vedtoges *Direktiv om betingelserne for tredjelandsstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på studier, faglig uddannelse eller volontørtjeneste*, også kaldet “studenterdirektivet”. Dette direktiv skal ses i sammenhæng med ønsket

om at trække verdens bedste hjerner til Europa, og på samme tid vil en sådan udveksling af studerende medvirke til at sprede demokratiets værdier til andre egne af verden.

- I oktober 2005 vedtog Rådet *Direktiv om en særlig indrejseprocedure for tredjelandstatsborgere med henblik på videnskabelig forskning* samt to henstillinger. Disse tre initiativer skal lette indrejse og ophold for forskere fra tredjelande. De skal ses i sammenhæng, dels med globaliseringen af europæisk erhvervsliv og dels med den stigende fokusering, der i Lissabon-planen er på en vidensbaseret økonomi, som beskrevet i kapitel 2.
- Begge de ovenstående direktiver har til formål at tiltrække veluddannet arbejdskraft til fremtidens Europa. Et tredje *Direktiv om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed* blev fremlagt af EU-Kommissionen allerede i sommeren 2001.

Sidstnævnte direktiv indeholder en række fælles definitioner, kriterier og procedurer i forbindelse med økonomiske indvandrere. Hovedtanken er, at der skal udstedes både opholds- og arbejdstilladelse til en ikke-EU-borger, hvis han eller hun skal beskæftiges i en stilling, der i mindst fire uger ikke har kunnet besættes med en lokal statsborger, en unionsborger eller af en tredjelandstatsborger i et af EU-landene. Samtidig skal immigranten besidde de nødvendige kvalifikationer til stillingen og kunne forsørge sig selv og sin familie.

På den ene side er dette direktiv uhyre vidtgående, da det lægger op til en fælles indvandrerpolitik i EU. Ved udgangen af 2005 er det da heller ikke blevet vedtaget af medlemslandene. På den anden side opfattes det af mange som relativt ufarligt, da det er det enkelte medlemsland, der beslutter, om det vil give en økonomisk immigrant en opholdstilladelse i henhold til landets behov og kapacitet.

- Den 11. januar 2005 stod det dog klart, at EU-Kommissionen nu ønskede at fremskynde udviklingen af en egentlig indvandrerpolitik. Den dag offentliggjordes *Grønbog – om en EU-metode til at styre økonomisk migration*.<sup>7</sup>

Hensigten var at indlede en debat i EU-institutionerne, i medlemslandene og i civilsamfundene i erkendelse af, at den demografiske udvikling i EU-landene nødvendiggør en fremtidig indvandrerpolitik. Et synspunkt, der blev styrket to måneder senere med offentliggørelsen af yderligere en grøn-bog med titlen *Demografiske ændringer – behov for en ny solidaritet mellem generationerne*.<sup>8</sup>

Ifølge grønbogen om økonomisk migration er en egentlig økonomisk indvandring et nødvendigt instrument i kampen mod både den tiltagende illegale indvandring og den dårlige integration. EU-Kommissionen skriver: "I mangel af fælles kriterier for økonomiske migranternes indrejse vil der derfor ske en stigning i antallet af tredjelandsstatsborgere, der kommer ulovligt ind i EU uden nogen garanti for at have et officielt job – og dermed for at integreres i vores samfund."

Når EU-Kommissionen fremlægger en grøn-bog om indvandring, er den helt på det rene med, hvilket hvepsebo den stikker hånden ned i. Budskabet er umådeligt vanskeligt at sælge til politikere af næsten enhver farve. Det samme gælder over for fagforeningerne, og i forhold til de mange mennesker overalt i EU, der med rette eller urette føler, at deres nationale identitet er truet. Debatten i flere lande om indvandringen af arbejdskraft fra de nye medlemslande fra Øst- og Centraleuropa viser, hvilket vanskeligt budskab der skal kommunikeres til de europæiske befolkninger. Følgende citat viser da også, med hvilken forsigtighed EU-Kommissionen nærmer sig spørgsmålet:<sup>10</sup>

"Da tredjelandsstatsborgernes adgang til arbejdsmarkedet er et yderst følsomt spørgsmål, finder Kommissionen, at en fæl-

lesskabspolitik på dette område, hvis den skal blive en succes, kun kan iværksættes skridtvis for at lette en gradvis og glat overgang fra nationale regler til EU-regler. EU-regler for økonomiske migranternes indrejse bør derfor betragtes som det “første lovgivningsskridt” og fastsætte visse fælles definitioner, kriterier og procedurer, samtidig med at medlemsstaterne får råderum til at tilpasse sig de særlige behov på deres arbejdsmarkeder.”

Blandt de vigtigste spørgsmål, EU-Kommissionen mener skal diskuteres i medlemslandene, er:

- Skal landene anvende en sektortilgang på indvandrerområdet? Skal man for eksempel acceptere indvandring i de sektorer, hvor der er åbenlys mangel på arbejdskraft, eller på de områder, hvor der kun er brug for sæsonbeskæftigelse, eller i sektorer domineret af multinationale selskaber, der frit ønsker at rekruttere hen over landegrænserne?
- Hvornår må EU-landene hente arbejdskraft udefra? Udgangspunktet kunne være, at det først vil være relevant at importere arbejdskraft i de tilfælde, hvor der i første omgang ikke er indenlandsk arbejdskraft, dernæst hvis den efterspurgte arbejdskraft ikke findes i andre EU-lande, og endelig hvis der heller ikke findes ledig arbejdskraft blandt tredjelandsstatsborgere i et andet EU-land.
- Skal EU i fremtiden udforme en generel indvandrerpolitik i lighed med den canadiske, hvor potentielle indvandrere kan optjene point i forhold til sprog, økonomi og uddannelse?
- Skal indvandrere fra bestemte områder favoriseres, for eksempel indvandrere fra Østeuropa til Tyskland eller fra Sydamerika til Sydeuropa?
- Kan selvstændige slå sig ned i EU, hvis de opfylder visse økonomiske betingelser, som tilfældet er i USA og Canada?

- Hvordan skal vægtningen være mellem temporær indvandring, hvor personer får opholds- og arbejdstilladelse i en begrænset periode, og egentlig indvandring?
- Dertil kommer en lang række konkrete spørgsmål, der skal afklares i forbindelse med en egentlig indvandrerpolitik, herunder: Hvordan optjenes rettigheder i de enkelte EU-lande? Hvordan skal sammenhængen være mellem opholds- og arbejdstilladelse? Skal mulighederne for dobbelt statsborgerskab forbedres?

Det er åbenbart, at indførelsen af en sådan indvandrerpolitik støder ind i uoverskuelige problemer i en verdensdel, der kun lige er ved at lære, at arbejdskraften frit kan bevæge sig mellem deres egne medlemslande. Så måske findes der mere simple og ubureaukratiske løsninger?

Den 7. november 2005 foreslog kommissæren for retlige og indre anliggender, italieneren Franco Frattini, et USA-inspireret *Green Card*-system, som giver højtuddannede fra hele verden mulighed for at opnå en EU-arbejdstilladelse, der kan anvendes i alle EU-lande.<sup>11</sup> Her var tale om et meget radikalt forslag, hvor et sådant *Green Card* udstedt i ét EU-land skulle gælde tidsbestemt overalt i EU og ikke være bundet til hverken et bestemt job eller en bestemt arbejdsgiver. Desuden indeholdt forslaget muligheder for tidsbegrænset arbejds- og opholdstilladelse i EU for personer med kortvarige uddannelser.

Det var en prøveballon, EU-kommissæren sendte i luften. Men der var tale om forløberer for et egentligt initiativ, der blev offentliggjort den 21. december 2005, hvor EU-Kommissionen fremlagde en *Policy plan on legal migration*. Planen var blevet til efter en høring i medlemslandene, hvor der i foråret 2005 var indkommet 130 skriftlige kommentarer og forslag, der blev fremlagt på en offentlig høring den 14. juni 2005.<sup>12</sup>

## Brain drain

Siden år 2000 er næsten

16.000 afrikanere registreret som sygeplejersker i Storbritannien. Kun 50 af de 600 læger, der er uddannet i Zambia siden uafhængigheden, praktiserer i landet. Og det skønnes, at der i dag er flere læger fra Malawi, der praktiserer i den nordengelske by Manchester, end i hjemlandet.

*Migration at a Glance (2005), Global Commission on International Migration, s. 24.*

Planen indeholdt ikke konkrete forslag til, hvordan en fremtidig immigrationspolitik skal gribes an. Men EU-Kommissionen fremlagde en *road map* over, hvilke initiativer den vil foreslå i perioden fra 2006 til 2009. Planen indeholder fire hovedområder:

- EU-Kommissionen vil fremlægge konkrete forslag, der omhandler betingelser for indvandring og ophold i medlemslandene. Forslagene vil bestå af et generelt direktiv, der definerer rettighederne for legale indvandrere i EU's medlemslande. Desuden vil det bestå af fire direktiver, der omhandler specielle grupper (1. Højtuddannede, 2. Sæsonarbejdere, 3. Beskæftigede i internationale virksomheder og 4. Lønnede praktikjob). I planen gøres der opmærksom på, at direktiverne ikke omhandler generel indvandring af arbejdskraft. Beslutningen om omfanget af indvandring ligger fortsat i de enkelte medlemslande.
- Kommissionen vil opbygge en række administrative instrumenter, der skal lette adgangen til og koordineringen af informationer på indvandrerområdet.
- For at styrke integrationen af de nyankomne vil EU-Kommissionen bistå blandt andet med informationer, sprogkurser og kurser om forhold i indvandrerens nye lande.
- Øget samarbejde med udvandrerlandene for bedre at styre vandringerne til fordel for alle parter – herunder overvågning af vandringsstrømmene for at mindske virkningerne af *brain drain*, instrumenter der skal tilskynde til, at immigranterne vender tilbage eller kun bliver i Europa en afgrænset periode; og opbygning af uddannelsescentre i udvandrerlandene, der, under lokal ledelse, kan forberede og uddanne de mennesker, der planlægger at udvandre til Europa.

Hensigten er klar: EU-landene vil i de kommende år introducere en egentlig indvandrerpolitik, hvis formål er, dels at kon-

kurrere globalt om den veluddannede arbejdskraft, og dels at imødegå de kommende års negative effekter af den demografiske udvikling, som den er beskrevet i kapitel 2. Samtidig skal indvandrerpolitikken gennemføres i samarbejde med udvandrerlandene, i håbet om at Europa på den måde bedre bliver i stand til at styre de kommende års vandring af både ønskede og uønskede immigranter.

Selv om der således indføres et *Green Card* i EU-landene, bliver der ikke tale om en EU-indvandrerpolitik i lighed med for eksempel den amerikanske. Det vil stadig være de enkelte medlemslande, der bestemmer, hvem der kommer ind.

En it-arbejder fra Brasilien, der får lovligt ophold i Frankrig, kan således ikke blot rejse videre til Tyskland for at arbejde der. Det kræver en tilladelse fra de tyske myndigheder. Fordelen ved dette nye initiativ er dog, at hvis denne brasilianske it-arbejder får tilladelsen i Tyskland, kan han eller hun umiddelbart overføre sit *Green Card* til Tyskland uden at skulle igennem de sædvanlige procedurer. Så måske er dette blot første skridt på vejen mod et system, hvor en indvandrer, der bliver godkendt i ét EU-land, kan rejse videre og opholde sig over alt i Unionen?

## Asylpolitik

Alle EU-landene er forpligtet af Genève-konventionen fra 1951 og New York-protokollen fra 1967. Ved topmødet i Tammerfors i 1999 blev landene enige om på den baggrund at arbejde hen imod et fælles asylsystem. Der er flere grunde til, at man ønskede en sådan fælles politik. *For det første* indebærer fraværet af intern grænsekontrol gennem Schengen-reglerne et behov for en fælles politik. *For det andet* hersker der et naturligt ønske om, at en asylansøger kun får sin sag behandlet i ét EU-land. *For det tredje* vil fælles regler sikre, at de enkelte EU-lande ikke indleder en "kamp mod bunden" i forsøget på at vælte asylansøgere over på andre lande, der

### En flygtning

er, ifølge FN's flygtningekonvention, en person, som nærer en velbegrundet frygt for at blive forfulgt på grund af sin race, religion, nationalitet, sit tilhørsforhold til en social gruppe eller sine politiske anskuelser, og som befinder sig uden for det land, hvor vedkommende er statsborger.

## Status efter det første år med EURODAC

I løbet af det første år er der taget 246.902 fingeraftryk fra asylansøgere. 7.857 fingeraftryk er fra personer, der krydsede grænsen illegalt og 16.814 fingeraftryk er fra personer, der opholdt sig ulovligt på en medlemsstats territorium.

Fingeraftrykkene viste, at i 17.287 tilfælde (17 procent) havde den pågældende asylansøger allerede indgivet asylansøgning i en anden medlemsstat.

*Rets- og udlændingepolitikken i EU, Småtryk fra Folketinget, juli 2004, s. 54.*

anvender lempeligere regler. *For det fjerde* bygger flere af EU's initiativer over for tredjelande på, at der eksisterer en fælles asylpolitik i EU.

EU's tiltag falder i tre hovedgrupper.

## Hvilket land har ansvaret for en asylsagsbehandling?

*Dublin II-forordningen:* I sommeren 1990 blev Dublin-konventionen underskrevet af EF's daværende medlemslande. Hovedbudskabet i denne mellemstatslige aftale var, at en flygtning kun kunne få sin sag behandlet i ét land. Konventionen søgte ikke at harmonisere landenes regler for opnåelse af politisk asyl. Konventionens opgave var at sikre, at en flygtning ikke rejste fra det ene EU-land til det næste i forsøget på at opnå asyl. Sagsbehandlingen skulle således finde sted i det første EU-land, hvortil han eller hun ankom.

I 2003 vedtog EU-landene en videreudvikling af Dublin-konventionen, den såkaldte Dublin II-forordning. Her var tale om et egentligt EU-samarbejde under søjle 1, og det væsentligste er, at forordningen fastlægger, hvilket EU-land der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, hvor hovedreglen er, at ansvaret ligger hos den stat, der har tilladt asylansøgeren at komme ind på EU-territorium. Forordningen sikrer også, at denne stat er forpligtet til at behandle en given ansøgning.

*Fingeraftryksregister:* To vedtagelser hænger tæt sammen med den fælles asylpolitik. Dels *forordning af 11. december 2000 om oprettelse af Eurodac til sammenligning af fingeraftryk*. Dels *forordning om visse gennemførelsesbestemmelser til Eurodac*. Eurodac er den centrale database, der indeholder fingeraftryk af alle asylansøgere. Formålet er at sikre Dublin II-forordningens gennemførelse, så en asylansøger ikke søger asyl i et andet EU-land under en anden identitet end den, hvorunder personen

## Asylansøgere i EU, 1990-2003

Land	I alt	Andel	Pr. 1.000 indbyggere
Sverige	349.700	6,6%	39,4
Østrig	249.800	4,7%	30,8
Belgien	283.400	5,3%	27,5
Holland	433.500	8,1%	27,0
Tyskland	2.168.000	40,7%	26,3
Danmark	117.900	2,2%	22,0
Luxemburg	9.700	0,2%	21,7
Irland	59.300	1,1%	15,2
Storbritannien	851.930	16,0%	14,4
Frankrig	485.700	9,1%	8,1
Finland	29.600	0,6%	5,7
Grækenland	47.000	0,9%	4,3
Spanien	113.100	2,1%	2,8
Italien	118.800	2,2%	2,1
Portugal	6.400	0,1%	0,6
I alt	5.323.830	100%	14,0

Kilde: "Asylum levels and trends: Europe and non-European industrialized countries, 2003", 24. februar 2004, UNHCR, s. 5.

tidligere er blevet afvist. Dublin II- og Eurodac-forordningerne sikrer således, at en asylansøger kun får sin sag behandlet i ét land, som er det første EU-land, hvortil personen ankom.

*Den Europæiske Flygtningefond* på 216 millioner euro, hvis opgave det er at bistå medlemslande i tilfælde af massetilstrømning, specielt de lande med en vanskelig grænse at beskytte. Desuden kan midlerne gå til blandt andet frivillige hjemsendelsesprogrammer og integrationstiltag i de enkelte medlemslande.

## Asylansøgere første halvår 2005 i EU

Frankrig	27.420
Storbritannien	15.450
Tyskland	13.322
Østrig	9.209
Sverige	7.993
Belgien	7.732
Grækenland	5.545
Holland	5.284
Spanien	2.597
Irland	2.216
Finland	1.821
Danmark	1.295
Luxemburg	446
Portugal	46
EU-14 i alt <sup>1</sup>	100.376
10 nye EU-lande	11.779
5 nordiske lande	13.505

1) Tal for Italien findes ikke.

Kilde: "Asylum levels and trends in industrialized countries", second quarter 2005, UNHCR.

## Hvem kan få asyl?

*Direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse.* Formålet er, at landene tilnærmer deres regler for tildeling af asyl til hinanden, samt indfører såkaldt subsidiær beskyttelse af dem, der ikke umiddelbart opfylder Genève-konventionens definition. Formålet er også at sikre, at en asylansøger ikke udvælger det land, hvor det er nemmest at opnå asyl.

*Direktiv om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf.* I kølvandet på Balkankrigen op gennem 1990'erne oplevede Europa en meget skæv fordeling af krigens flygtninge. Som konsekvens heraf vedtog EU-landene dette direktiv, ifølge hvilket landene blandt andet skal give beskyttelse i ét år med mulighed for forlængelse to gange af seks måneder. Denne beskyttelse bringes til ophør enten efter to år, eller når situationen i oprindelseslandet er stabil. Endvidere kan landene samarbejde i den konkrete situation med midler fra Den Europæiske Flygtningefond.

## Hvordan skal en asylansøger behandles?

*Direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere* skal sikre asylansøgere rimelige levestandarder under hensyntagen til de enkelte medlemslandes sociale systemer. Direktivet skal yderligere sikre, at ingen søger bestemte steder hen alene med udgangspunkt i forholdene i asylfasen.

*Direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus* forsøger at sikre, at asylansøgere bliver behandlet ens, uanset hvor i EU deres sager bliver prøvet, blandt andet med henblik på hvilke sikre lande de kan sendes tilbage til. Dette direktiv har været det vanskeligste at nå til enighed om og var blandt de få, der ikke

var gennemført da tidsfristen udløb 1. maj 2004. Enigheden strandede først og fremmest på listen over sikre lande, hvor til en asylansøger kunne sendes tilbage.<sup>13</sup>

Status på asylområdet er ved indgangen til 2006, at *første fase* i “det fælles europæiske asylsystem”, som det blev besluttet på topmødet i Tammerfors i 1999, stort set er gennemført. Landene har opbygget fælles minimumsregler, og beslutningerne er overført til det egentlige EU-samarbejde under søjle 1. *Anden fase* af EU's fælles asylpolitik bliver at gå fra minimumsregler til fælles asylprocedurer og en fælles asylstatus, jf. nedenfor, afsnittet om Haag-programmet.

## Flygtningepolitik i nærområder

EU's asylpolitik, som beskrevet ovenfor, handler om regler over for de asylansøgere, der når frem til Europa. Men som nævnt i kapitel 1 går fremtidens bestræbelser i høj grad ud på at føre asylpolitikken ude i verden, så asylansøgerne slet ikke når til Europa.

I foråret 2003 fremlagde Storbritannien dokumentet *Nye internationale strategier for asylbehandling og beskyttelse*. Hovedbudskabet var, at troværdigheden og effektiviteten i de europæiske asylsystemer af flere grunde var blevet undermineret. Hovedparten af asylansøgerne kom illegalt til Europa med hjælp fra menneskesmuglere, mens de, der for alvor havde behov for beskyttelse, aldrig nåede frem. Hovedparten fik afslag på deres ansøgning, og de fleste af dem forlod derefter ikke Europa. Dertil kom, at de europæiske asylsystemer var meget kostbare, og udgifterne var meget ulige fordelt på EU's medlemslande.

Storbritannien foreslog derfor to nye strategier. Den ene var at oprette “sikre zoner i nærområder i tredjelande”. Dette kunne ske i samarbejde med lande, eller områder i lande, der kan yde den nødvendige beskyttelse i et konfliktområde. Asyl-

### Et sikkert tredjeland

er et land, hvortil man trygt kan sende en asylansøger tilbage, fordi det pågældende land overholder flygtningekonventionerne, og herunder ikke sender folk tilbage til forfølgelse, tortur, dødsstraf eller nedværdigende behandling.

ansøgere fra konflikter i området, der når frem til Europa, kan da sendes tilbage til disse sikre zoner i deres egen region, hvor deres sag kan behandles. Nogle kan derefter integreres i hjemegnen, og andre kan genbosættes i Europa.

Den anden strategi var at oprette transitcentre – *Transit Processing Centres* – beliggende på transitruten til Europa, enten i et EU-land eller lige udenfor. Centrene skulle huse asylansøgere med åbenlyst grundløse asylsager. Ifølge planen skulle personer, der søger om asyl i et EU-land, umiddelbart kunne overføres til disse centre, mens deres ansøgninger behandles.

Begge forslag er uhyre kontroversielle i EU-kredsen, og begge strategier indeholder en række næsten uoverskuelige problemer af både retlig, finansiel og praktisk art. Det har vist sig umuligt at nå til enighed om oprettelsen af transitcentre i Europas nærområder, og det er sandsynligt, at der vil gå mange år, før EU-landene eventuelt igen trækker forslag om sådanne lejre frem igen.

Når det gælder sikre zoner i områder tæt på konflikter, er enigheden større. Der er igangsat pilotprojekter om regionale beskyttelsesprogrammer i Tanzania, Ukraine og Moldavien, og *United Nations High Commissioner for Refugees*, UNHCR i Genève, er gået aktivt ind i samarbejdet om, hvordan sådanne strategier kan udformes i fremtiden. EU bistår i den forbindelse med kapacitetsopbygning i disse lande, så de bedre bliver i stand til at give beskyttelse til ofre for regionale konflikter.

Der er nok ikke megen tvivl om, at denne type projekter på længere sigt vil udgøre en væsentlig brik i EU's samlede asylpolitik. Dels for at imødegå de voldsomme demografiske og økonomiske udfordringer, som blev omtalt i kapitel 2, og dels for at kunne tilgodese det argument, der i årevis er brugt overalt i Europa – at flygtninge i fremtiden i højere grad skal hjælpes i deres nærområder.

Måske løser denne nærområdestrategi nogle af flygtningeproblemerne, men den tager ikke hensyn til to andre problemer: At mange lande ikke ønsker at tage deres egne statsborgere tilbage, og den illegale indvandring til Europa.

## Ulovlig indvandring

Kampen mod ulovlig eller illegal indvandring til Europa er meget intensiv. Det skønnes, at antallet af illegale indvandrede til EU måske er omkring 600.000 mennesker årligt.

Gruppen af ulovlige indvandrere udgør en meget blandet gruppe, der spænder fra udenlandske studenter og turister, der overskrider deres opholdstilladelse, over afviste asylansøgere, der forbliver i Europa efter afslag, til egentlige illegale arbejdsimmigranter. Det betyder også, at kampen mod denne illegale indvandring må føres på mange fronter.

Først og fremmest er det på de enkelte landes arbejdsmarkeder, den illegale arbejdskraft skal kontrolleres. Det skyldes ikke blot fraværet af den interne grænsekontrol, men også at efterspørgslen efter denne urealistisk billige og fleksible arbejdskraft er meget omfattende i bestemte brancher, som fx landbrug, byggeri og hotel- og restaurationsbranchen. Bekæmpelsen af den ulovlige indvandring må derfor i høj grad finde sted i disse brancher.

Den illegale arbejdskraft befinder sig først og fremmest i de sydeuropæiske lande, hvor presset er stærkest, og hvor den interne kontrol i landene er mindre effektiv end i for eksempel Tyskland og Nordeuropa. Det er derfor også i Sydeuropa, kampen mod denne indvandring føres mest intensivt.

I efteråret 2003 skabte EU's fem største lande, Tyskland, Frankrig, Storbritannien, Italien og Spanien den såkaldte *European Security Zone*. De fem lande, der repræsenterer 300 millioner EU-borgere, skal sammen med Marokko, Algeriet

“The linkage between migration and security has become an issue of even greater international concern. Recent incidents involving violence committed by migrants and members of minority groups have led to a perception that there is a close connection between international migration and international terrorism. Irregular migration, which appears to be growing in scale in many parts of the world, is regarded by politicians and the public alike as a threat to the sovereignty and security of the state. In a number of destination countries, host societies have become increasingly fearful about the presence of migrant communities, especially those with unfamiliar cultures and that come from parts of the world associated with extremism and violence.”

*Migration at a Glance (2005), Global Commission on International Migration, s. 8.*

“In every part of the world that the Commission has visited, international migration has been very high on the public, political and media agenda.”

*Migration at a Glance (2005),  
Global Commission on  
International Migration, s. 10.*

og Tunesien gennem en række initiativer søge at bremse indvandringen over Middelhavet. Denne selvbestaltede gruppe understreger, at den ikke ønsker at omgå den fælles EU-politik på flygtninge- og indvandrerområdet, men ønsker at udgøre “en pionergruppe.”

I december samme år afholdtes et Euro-Middelhavs-topmøde i Napoli i Italien. Her blev det besluttet at oprette et *Euromediterranean Parliament* med 240 medlemmer: 120 parlamentsmedlemmer fra landene syd for Middelhavet og 120 medlemmer fra EU. Blandt parlamentets opgaver er at styrke kampen mod terrorisme og mod illegal indvandring til Europa.

Begge initiativer viser den voldsomme aktivitet, der udvises i kampen mod illegal indvandring i det område, hvor EU nok er mest sårbar.

## Tilbagesendelsespolitik

Helt centralt i EU's asyl- og indvandrerpolitik står, som det benævnes, en “effektiv og retfærdig tilbagesendelsespolitik”. En sådan politik er uomgængelig, ikke kun for at sikre troværdighed omkring EU's indrejsepolitik, men også for at afskrække menneskesmuglere og fremtidige potentielle illegale indvandrere. Samtidig er en effektiv tvangsmæssig tilbagesendelsespolitik nødvendig, hvis den europæiske offentlighed skal acceptere fremtidens legale indvandrere og flygtninge.

Men det er et område omgærdet af næsten uoverskuelige vanskeligheder, når 25 lande med hver deres retsprincipper og traditioner skal opbygge fælles regler for, hvornår og hvordan man skal sende mennesker ud af landet mod deres vilje. For der er tale om en meget heterogen gruppe, som spænder fra afviste asylansøgere eller illegale indvandrere, over ofre for menneskehandel, til turister eller studerende, der bevidst

eller ubevidst har overskredet udløbet af deres visum. Dertil kommer, at mange nægter at oplyse, hvor i verden de kommer fra, og selv om de gjorde det, nægter mange lande at tage deres egne statsborgere tilbage. Endelig skal EU-landene, når de effektuerer en udvisning, respektere menneskerettighederne og leve op til deres eget charter om grundlæggende rettigheder, som, jf. ovenfor, blev vedtaget på topmødet i Nice i år 2000.

I en grøn bog fra EU-Kommissionen i 2002 formuleredes det uhyre forsigtigt:<sup>14</sup> "I princippet skal tredjelandstatsborgere forlade EU, når de ikke længere har en retsstilling, der gør det muligt at forblive i EU på enten permanent eller midlertidig basis, og når en medlemsstat ikke længere er juridisk forpligtet til at tolerere deres ophold. Dette er helt afgørende for at sikre, at indrejsepolitikken ikke undermineres og for at håndhæve retsstatsprincipperne, der udgør en integrerende del af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed."

Der foregår allerede en omfattende aktivitet på området. I det seneste tiår har de enkelte EU-lande bilateralt indgået mere end 100 tilbagesendelsesaftaler med ikke-EU-lande,<sup>15</sup> og de fleste EU-lande har programmer, der bistår mennesker til frivillig tilbagevenden til deres hjemlande. Ifølge EU-Kommissionen udsendes årligt cirka 300.000 tredjelandstatsborgere, som er indrejst eller har opholdt sig ulovligt i et af EU-landene.<sup>16</sup>

I Tammmerfors-programmet fra 1999 blev det uddelegeret til EU at indgå sådanne aftaler med tredjelande, ikke blot for at sikre ensartede tilbagesendelsesregler, men også i erkendelse af at et samlet EU ville stå langt stærkere i forhandlingerne med tredjelande. I 2003 indgik EU-Kommissionen på vegne af EU-landene en aftale med Albanien om, at landet ville tage de albanere tilbage, der illegalt var kommet ind i et af EU-landene. Det var den første aftale af sin art indgået med et europæisk land. I aftalen forpligter Albanien sig til

også at modtage personer, der illegalt er rejst gennem Albanien til Europa.

Denne aftale var den fjerde, EU-Kommissionen forhandlede på plads. Lignende aftaler var indgået med Hongkong, Macao og Sri Lanka, og i 2005 faldt en aftale med Rusland på plads. I de kommende år vil der pågå forhandlinger med følgende seks lande: Marokko, Pakistan, Ukraine, Algeriet, Kina og Tyrkiet. Aftaler med disse lande vedrører dog kun tilbagetagelse af egne statsborgere.<sup>17</sup>

Disse aftaler skal ses i sammenhæng med EU's overordnede strategi, hvor migrationskontrollen ikke kun skal bestå af kontrol ved grænserne, men også skal flyttes ud til tredjelande. EU-landene ønsker at opbygge en liste af såkaldt sikre oprindelseslande (*Safe Countries of Origin*), og en liste af sikre tredjelande (*Safe Third Countries*).

Ideen bag denne politik er at opbygge et system, hvor EU-landene kan afvise en asylansøger uden at prøve deres sag med den begrundelse, at den nødvendige og effektive beskyttelse er mulig i oprindelseslandet eller i et af landene på vej til Europa.

Listen med sikre oprindelseslande har været diskuteret i mange år og har givet anledning til mange problemer. Flere lande, herunder Tyskland, Danmark, Storbritannien og Finland, arbejder allerede med en sådan liste. Men spørgsmålet er, om EU-landene en dag vil kunne opbygge en fælles liste af lande, hvorfra asylansøgere vil kunne gennemgå en hurtigere asylprocedure? UNHCR har vist sig positiv over for en sådan liste, dog under forudsætning af at der i disse lande finder en asylsagsbehandling sted. På længere sigt er det åbenbart, at en sådan liste af lande skal ses i sammenhæng med opbygningen af regionale beskyttelsesprogrammer og eventuelt opbygningen af transitcentre i Europas nærrområder.

Efter flere års forgæves forhandling om, hvilke lande der kan betegnes som "sikre lande" besluttede EU-landene i efteråret 2005 at overlade til EU-Kommissionen at udarbejde en sådan liste af lande – en liste, der bliver offentliggjort i foråret 2006.

Godkendelse af lande som sikre tredjelande udgør et overordentligt ømfindeligt område, og EU-landene er også kun nået frem til nogle enkelte principper for, hvornår et land kan rubriceres som sikkert. Hensigten er, at personer fra disse sikre lande, og personer der er rejst gennem disse lande, for at søge om asyl i et EU-land, umiddelbart kan sendes tilbage til de sikre lande. Afgørende for om et land kan rubriceres som et sikkert tredjeland er, at landet er i stand til at yde den nødvendige og effektive beskyttelse i Genève-konventionens forstand.

I EU's asylpolitik skal disse sikre tredjelande ses i sammenhæng med opbygningen af sikre zoner i nærområder, da disse sikre zoner naturligvis skal ligge i et land, der opfylder betingelserne for at være et sikkert tredjeland.

## Grænsekontrol og visumpolitik

Første og yderste led i kontrollen med indvandringen er visumpolitikken. Den har lige siden Maastricht-traktatens ikrafttræden i 1993 tilhørt det såkaldte søjle 1-samarbejde, det vil sige det fuldgyltige EU-samarbejdsområde, hvor Danmark derfor deltager på lige fod med de andre lande på trods af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender. Den fælles visumpolitik omfatter både udformningen af det fælles visum og antallet af lande, hvis borgere er visumpligtige ved indrejse til EU.

Visumpolitikken illustrerer, hvordan EU forsøger at skelne mellem de ønskede og de uønskede indvandrere. I 2001 indførtes de såkaldt "sorte lister" over lande, hvorfra der kræves visum til EU. Listen består i dag af 101 lande (hele Afrika,

flertallet af landene i Central-, Syd- og Sydøstasien og hovedparten af Centralamerika), hvorfra der er risiko for, at personer søger asyl eller arbejder illegalt – modsat den “hvide liste” over lande, hvorfra personer kan rejse til Europa uden visum og på den måde få lettere adgang til at komme hertil, eventuelt som legal arbejdskraft.<sup>18</sup>

I sommeren 2002 vedtog EU-landene retningslinjer for opbygningen af et fælles visum-informationssystem, *Integrated Common Visa Information System*. I første omgang blev 80 millioner euro bevilget til opbygningen af denne ambitiøse visumdatabase, der tidligst kan træde delvist i kraft i 2006. Ifølge en rapport fra EU-Kommissionen vil denne database blive verdens største, med en kapacitet på 20 millioner visumansøgninger årligt, indeholdende biometriske oplysninger i form af fingeraftryk og digitalt billede. Da oplysningerne skal gemmes i fem år, skal databasen kunne rumme 100 millioner visumansøgninger. De nuværende EU-lande samt Norge og Island modtager i dag cirka 12 millioner ansøgninger årligt.<sup>19</sup>

Grundlaget for EU's fælles grænsepolitik udgøres af Schengen-reglerne, der med Amsterdam-trakaten fra 1999 blev en integreret del af EU-samarbejdet. Hovedindholdet af disse regler er fjernelsen af grænsekontrollen ved de indre fælles grænser i EU og styrkelsen af kontrollen ved de ydre grænser. Et vigtigt instrument ved grænsekontrollen er det fælles *Schengen Information System* (SIS), der indeholder oplysninger om blandt andet udviste og eftersøgte personer.

I 2005 oprettedes det operationelle grænseagentur *External Border Control Agency*, Frontex, med hovedsæde i Warszawa. Der blev bevilget 140 millioner euro til projektet, der blandt andet skal koordinere fælles operationer og projekter ved de ydre grænser og yde teknisk bistand og ekspertbistand i konkrete situationer, som for eksempel ved tragedien i de spanske enklaver Ceuta og Melilla i oktober 2005, som er omtalt i kapitel 1.

Forvaltningen af de enkelte landes grænsekontrol udgør i flere lande et politisk meget følsomt område. Hensigten med agenturet er derfor ikke at oprette et europæisk grænsepoliti og dermed erstatte eller overtage de nationale myndigheders ansvar for kontrollen over egne grænser, men alene at sikre et mere sammenhængende og effektivt samarbejde mellem EU-landene.

## Forstærket samarbejde

Som beskrevet i kapitel 3 vedtog EU-landene på flere topmøder fra 1999 til 2002, at immigrationspolitikken skulle udgøre en integreret del af alle tilgængelige instrumenter i udenrigspolitikken. Og i december 2002 offentliggjorde EU-Kommissionen meddelelsen *Integrating Migration Issues in the European Union's Relations with Third Countries*.<sup>20</sup> hvor det gennemgående budskab var, at skal Europa gøre sig noget håb om at afhjælpe indvandrerpresset, kan det kun ske gennem forstærket samarbejde med udvandrerlandene.

EU måtte, hed det i rapporten, målrettet hjælpe til med at fjerne de såkaldte *push*-faktorer, der får mennesker til at udvandre. Gennem for eksempel ulandsbistand, bedre handelsvilkår, øgede investeringer, nødhjælp og hjælp til opbygning af demokrati og menneskerettigheder, kan EU-landene søge at forbedre de utålelige økonomiske vilkår, massearbejdsløshed, politisk og religiøs undertrykkelse og overtrædelse af basale menneskerettigheder, der ofte tvinger mennesker på vandring.

Generelt kan det siges, at EU nu er begyndt at sætte handling bag de flotte ord. AENEAS-programmets budget (det specielle program med teknisk og finansiel bistand til tredjelande på området for migration og asyl) blev forhøjet fra 20 millioner euro i perioden fra 2001 til 2003 til 250 millioner euro de efterfølgende fire år. Et yderligere udtryk for at migration prioriteres højt på den udenrigspolitiske agenda er, at dette

program bliver administreret af Rådet for Retlige og Indre Anliggender.<sup>21</sup>

Sammenhængen mellem migrationspolitikken og udenrigspolitikken ses af den centrale rolle, tilbagesendelsesaftaler spiller i både bistands- og handelspolitikken, og i det politiske samarbejde generelt. For eksempel går midlerne i AENEAS-programmet primært til lande, der har underskrevet tilbagesendelsesaftaler, og midlerne anvendes blandt andet til styrkelse af grænsekontrollen, opbygningen af asylsystemer, hjælp til tilbagevendte personer og oprettelse af EU-migrationskontorer. Disse tiltag skal alle ses som led i opbygningen af *Safe Countries of Origin* og *Safe Third Countries*, hvortil illegale indvandrere og afviste asylansøgere kan sendes tilbage, jf. ovenfor.

Også i EU's bistandspolitik spiller disse tilbagesendelsesaftaler en vigtig rolle. I den såkaldte Cotonou-aftale mellem EU og landene i Afrika og øerne i Caribien og Stillehavet fra 2000 står der i artikel 13, at landene forpligter sig til "uden videre formaliteter" at tage de statsborgere tilbage, som opholder sig ulovligt i et af EU-landene.<sup>22</sup>

Man kan således sige, at EU's udenrigspolitik i høj grad fokuserer på de lande, hvorfra indvandrerne kommer og måtte forventes at komme i fremtiden. I et langsigtet perspektiv skal bistand, investeringer og handel sikre en økonomisk udvikling, der dæmper udvandringen. På kortere sigt er det målet at flytte en del af migrationspolitikken ud til disse lande, først og fremmest gennem tilbagesendelsesaftaler.

EU-Kommissionens rapport fra december 2002 nævner også vigtigheden af, at indvandrerne i Europa sender penge tilbage til deres hjemlande for at forbedre landenes økonomier. Disse penge udgør et meget vigtigt element i opbygningen af udvandrerlandenes økonomier, og i mange lande udgør de hjemsendte midler et langt højere beløb end den bistand, de

modtager fra de vestlige lande. I Europas nærområder er flere lande dybt afhængige af udvandrenes hjemsendte penge. Det gælder i meget høj grad for Jordan, Albanien, Georgien, Tyrkiet, Egypten, Marokko og Kroatien.<sup>23</sup> Som led i EU's politik skal disse finansielle overførsler styrkes, og det skal gøres lettere og mere effektivt at gennemføre transaktionerne.

Den anden side af denne sammenhæng er spørgsmålet, om EU trækker de bedste hjerner ud af disse lande i ønsket om at tiltrække de mest veluddannede. Dette *brain drain* er meget omdiskuteret, og i mange tilfælde er der ingen tvivl om, at udvandringen af veluddannet arbejdskraft kan være til skade for mange ulande. På den anden side er der i flere ulande også en høj arbejdsløshed blandt de veluddannede, og der tales derfor også mere og mere om *brain gain* og *brain circulation*, hvor vandringerne er af mere kortsigtet karakter.

I samme rapport fra 2002 nævnes også, hvordan EU i fremtiden må tage hensyn til tredjelændenes økonomier, når EU-landene i de kommende år vil søge at tiltrække uddannet arbejdskraft. EU-Kommissionen nævner det tankevækkende eksempel, at omkring 100.000 højtuddannede afrikanere, herunder mange læger og sygeplejersker, arbejder i Europa, mens 100.000 eksperter fra Vesten, også mange i sundhedssektoren, arbejder i Afrika som led i bistandshjælpen. EU-Kommissionen foreslår her, at EU-landene giver økonomisk støtte til de højtuddannede i Afrika, så incitamentet til at rejse ud formindskes.<sup>24</sup>

I noten *En strategi for RIA-politikkenes eksterne dimension: Global frihed, sikkerhed og retfærdighed* opfordrede det britiske formandskab den 20. november 2005 Rådet til at opprioritere den eksterne dimension af asyl- og indvandrerpolitikken efter de ovenstående linier.

## Haag-programmet – en slags status

På topmødet i Bruxelles den 4.-5. november 2004 blev *Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed* vedtaget. Her var der tale om et arbejdsprogram for, hvordan EU's politik for retlige og indre anliggender skulle forløbe de efterfølgende fem år. På asyl- og indvandrerområdet løb første fase af samarbejdet frem til 1. maj 2004, og dette Haag-program angiver, hvordan samarbejdet skal forløbe de følgende fem år.

I praksis kan det være umådeligt vanskeligt at orientere sig i, hvor i EU's beslutningsproces de mange forslag befinder sig. Der er ofte tale om en proces, der kan forløbe over flere år. Samtidig med at noget bliver besluttet under søjle 1, bliver noget andet besluttet under søjle 3 og noget tredje helt uden for søjlesamarbejdet. Lægges dertil, at alle forslag skal vedtages i 25 forskellige parlamenter, da vil man ofte for alvor løbe ind i vanskeligheder med at overskue, hvor et givet forslag befinder sig. Dette gælder ikke mindst på området for retlige og indre anliggender, der skal harmonisere vidt forskellige retssystemer på områder, der oven i købet kan være politisk overordentligt sprængfarlige.

Haag-programmet kan opfattes som et flerårigt arbejdsprogram, landene har kunnet enes om. Derfor giver det et væsentligt overblik over, dels i hvilken retning landene ønsker at bevæge sig, og dels med hvilken hast landene tilstræber at nå målene. Hovedindholdet i Haag-programmet på asyl- og indvandrerområdet er:

- Beslutninger om asyl og illegal indvandring skal fra april 2005 overgå fra enstemmighed til kvalificeret flertal. Efter modstand, specielt fra Tyskland, skal spørgsmål i forbindelse med legal indvandring af arbejdskraft fortsat ske ved enstemmighed.

- Arbejdet frem mod år 2010 skal føre til etablering af et fælles europæisk asylsystem med harmoniserede asylprocedurer og en fælles asylstatus og status for subsidiær beskyttelse.
- Der skal oprettes en flygtningefond i år 2007, der skal støtte medlemslandene ved behandling af asylansøgere og ved modtagelse af særlige grupper af flygtninge.
- Der skal tages en række initiativer til at effektivisere udsendelse af mennesker, der ikke længere har ret til at opholde sig legalt i EU, herunder opbygningen af minimumsstandarder for udsendelsesprocedurer og etablering af en europæisk tilbagesendelsesfond i år 2007.
- Samarbejdet med tredjelande skal øges, herunder om opbygningen af beskyttelsesprogrammer i de lande og regioner, hvorfra asylansøgerne kommer. Dette skal ske i samarbejde med UNHCR i Genève.
- Der skal være øget samarbejde med de transitlande, specielt ved Europas sydlige- og østlige grænser, hvorigennem asylansøgere og illegale indvandrere rejser til Europa. Især skal hjælpen gå til, at landene bedre kan håndtere indvandring og yde en passende beskyttelse for flygtninge.
- I samarbejde med tredjelande skal EU arbejde frem mod en sammenhængende politik i forholdet mellem migration, udvikling og humanitær bistand.
- Der skal igangsættes initiativer vedrørende legal indvandring, der bør spille en rolle i samarbejdet med tredjelande, specielt med hensyn til midlertidig indvandring af arbejdskraft. En indvandring, der skal spille en vigtig rolle i styrkelsen af den videnbaserede økonomi i Europa og hermed bidrage til gennemførelsen af Lissabon-strategien.
- Selv om kontrol med grænserne hovedsageligt ligger hos de enkelte lande, bør der oprettes en udrykningsstyrke, der kan bistå landene, ligesom der skal opbygges en grænseforvaltningsfond inden udgangen af 2006.

I de følgende år skal Haag-programmet derefter udmønte sig i egentlige beslutninger.

Den 6. april 2005 offentliggjorde EU-Kommissionen en meddelelse, der viste, at migrationsområdet i fremtiden vil blive stærkt opprioriteret.<sup>27</sup> *Rammeprogrammet om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme* vil i årene fra 2007 til 2013 råde over 5.866 millioner euro. Det er en voldsom satsning i forhold til de beløb, der tidligere er anvendt.

Meddelelsen viste, hvordan EU's strategi på migrationsområdet skal finansieres i fællesskab. Dertil oprettes følgende fire fonde – solidaritetsfonde – der skal dække hver deres hovedområde:

- *Forvaltning af de ydre grænser*. Her er afsat 2.152 millioner euro til at styrke grænsekontrollen i vid forstand og sikre et højt beskyttelsesniveau, samtidig med at de, der kommer legalt til EU, får let adgang.
- En *tilbagesendelsesfond* tildeles 759 millioner euro. “En effektiv tilbagesendelsespolitik kan kun føres i fællesskab og er et nødvendigt supplement til en troværdig politik for lovlig indvandring”, skriver EU-Kommissionen.
- På *asylområdet* afsættes 1.184 millioner euro til at mindske forskelle i praksis for modtagelse og indrejsetilladelse, blandt andet for at sikre at kun én medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning.
- For at styrke *integrationen af indvandrerne* afsættes 1.771 millioner euro. EU-Kommissionen skriver: “Gennemførelsen af en fælles indvandringspolitik kræver, at Fællesskabet giver et troværdigt svar på det multidimensionelle spørgsmål om integration af tredjelandsstatsborgere.” Og senere hedder det: “Indvandring er ikke i sig selv en løsning på befolkningens aldring, men det kan blive nødvendigt med mere varige indvandringsstrømme for at opfylde behovene på arbejdsmarkedet i EU og sikre Europas velstand.”

Den 1. september 2005 fremlagde EU-Kommissionen yderligere fire udspil: 1. Et direktiv om fælles standarder og procedurer ved udsendelse, 2. Et intensiveret samarbejde på områ-

det for integration af tredjelandsstatsborgere, 3. En udbygning af regionale beskyttelsesprogrammer i dels Tanzania, dels i *Western New Independent States* (Ukraine, Moldova og Hviderusland) og 4. En udbygning af sammenhængen mellem migration og udvikling gennem styrkede forbindelser mellem de enkelte tredjelande og deres udvandrere i Europa.

Som opfølgning på topmødet i Hampton Court den 27. oktober 2005 fremlagde EU-Kommissionen i slutningen af november tre områder, der i fremtiden skulle have topprioritet. *For det første* skulle overvågning af grænserne ved Middelhavet styrkes ganske betydeligt blandt andet gennem avancerede satellitsystemer. *For det andet* skulle samarbejdet på alle niveauer øges med landene på det afrikanske kontinent, og *for det tredje* skulle EU intensivere samarbejdet om grænsekontrollen med de nordafrikanske lande i forsøget på at bremse indvandringen fra Afrika. EU-Kommissionen skal i løbet af 2006 rapportere om de fremskridt, der bliver gjort på disse tre områder.

Det næste topmøde blev afholdt den 15.-16. december 2005 i Bruxelles, hvor flere af punkterne blev yderligere konkretiseret. Bilag I til topmødets konklusioner havde overskriften "Samlet migrationsstrategi: Prioriterede aktioner med fokus på Afrika og Middelhavsområdet."<sup>28</sup> Aktionerne kan opdeles i tre hovedområder, der skal igangsættes allerede i 2006: *For det første* en lang række forslag der skal styrke kontrollen ved EU's ydre grænser. *For det andet* initiativer, der skal styrke dialogen og samarbejdet med de afrikanske lande, og *for det tredje* konkrete samarbejdsaktiviteter med Europas nabolande, hvor topprioritet gives til Marokko, Algeriet og Libyen.

Asyl- og indvandrerpolitikken er et område, der i stigende grad vil påvirke alle Europas lande. Da menneskers vandring i sin natur er en grænseoverskridende handling, vil det derfor også være et område, hvor samarbejdet nødvendigvis må intensiveres. På et pressemøde i EU-Kommissionen

den 30. november 2005 sagde vicekommissær for retlige og indre anliggender, Franco Frattini: "I EU's medlemslande er der nu en tiltagende erkendelse af, at samarbejde om migration må være globalt."

## Noter

1. *Rets og udlændingepolitikken i EU*, Småttryk fra Folketinget, juli 2004, s. 12.
2. Friis, Lykke (2002), *Den europæiske byggeplads*, Centrum, s. 165.
3. Kilderne til dette kapitel er blandt andet Hans Kornø Rasmussen (2004), *Det danske dilemma – om Danmark, EU og indvandring*, Tiderne Skifter, kapitlerne 6 og 7. Desuden er anvendt *Rets og udlændingepolitikken i EU*, Småttryk fra Folketinget, juli 2004, afsnit IV.
4. Blandt andet professor i stats- og forfatningsret Henning Koch og lektor i international politik Marlene Wind i Europa-Kommissionen, profilavis nr. 6, december 2003, s. 4.
5. Det væsentligste bidrag er *Om indvandring, integration og beskæftigelse*, Meddelelse fra Kommissionen til Rådet, Europa-Parlamentet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget, Kom (2003) 336 endelig, Bruxelles den 3. juni 2003.
6. Urth, Helene, "Building a Momentum for the Integration of Third-country Nationals in the European Union", i *European Journal of Migration and Law* 7, 2005, s. 163-180.
7. *Grøn bog om en EU-metode til at styre økonomisk migration*, Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Kom (2004) 811 endelig, Bruxelles den 11.1 2005.
8. *Demografiske ændringer – behov for en ny solidaritet mellem generationerne*. *Grøn bog*, Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Kom (2005) 94 endelig, Bruxelles den 16. marts 2005.
9. Som note 7, s. 4.
10. Som note 7, s. 5.
11. [www.euobserver.com](http://www.euobserver.com), den 7. november 2005.
12. *Policy Plan on Legal Immigration*, Communication from the Commission, Com (2005) 669, Bruxelles, den 21. december 2005.
13. Kjær, Anna Nielsen (2005), *The Externalisation of European Migration Control: Governing Mobility Through Risk Management*, Syddansk Universitet, s. 64.
14. *Grøn bog om en fællesskabspolitik for tilbagesendelse af personer med ulovligt ophold*, Kommissionen for de Europæiske Fællesskaber, Kom (2002) 175 endelig, Bruxelles den 10. april 2002, s. 8.
15. Gammeltoft-Hansen, Thomas Graae (2005), *Outsourcing migration management – EU, power, and the external dimension of asylum and immigration policy*, Working Paper, 2006: 1, DIIS, s. 5.

16. *Om et rammeprogram om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme for perioden 2007-2013*, Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, Kom (2005), 123 endelig, Bruxelles den 6. april 2005, s. 3.
17. Som note 5, s. 24.
18. Gammeltoft-Hansen, Thomas (2005), *The Risk of Migration Control. A reflexive analysis of the common EU asylum and immigration policy*, Institut for Statskundskab, Københavns Universitet, s. 72.
19. Som note 1, s. 84.
20. *Integrating Migration Issues in the European Union's relations with Third Countries*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament, Com (2002) 703 final, Bruxelles, den 3. december 2002, s. 4.
21. Som note 15, p. 1.
22. ACP-EU Partnership Agreement, signed in Cotonou on 23 June 2000, article 13.
23. Gammeltoft, Peter (2002), *Remittance and other financial flows to developing countries*, Expert Working Paper, Center for Udviklingsforskning, København, s. 7.
24. Som note 20, p. 24.
25. *En strategi for RIA-politikkenes eksterne dimension: Global frihed, sikkerhed og retfærdighed*, Rådet for den Europæiske Union, 14366/05, REV 3, Bruxelles den 3. november 2005.
26. *Haag-programmet til styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union*, Rådet for Den Europæiske Union, 13993, Bruxelles den 27. oktober 2005.
27. *Om et rammeprogram om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme for perioden 2007-2013*, Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet, Kom (2005) 123 endelig, Bruxelles den 6. april 2005, s. 10.
28. *Formandskabets konklusioner*, Det Europæiske Råd i Bruxelles, den 15.-16. december 2005, Bruxelles den 17. december 2005, Bilag I.



# Det danske forbehold

## Det forvirrende forbehold

Den 2. juni 1992 stemte Danmark nej til Maastricht-traktaten, der indeholdt de første spæde skridt hen imod et EU-samarbejde om retlige og indre anliggender og dermed også om asyl- og indvandrerpolitikken.<sup>1</sup> I de følgende måneder enedes Folketingets store partier om det såkaldte nationale kompromis, ifølge hvilket Danmark fortsat skulle deltage i det europæiske samarbejde, men samtidig stå uden for på fire områder – den Økonomisk Monetære Union, ØMU'en, med den fælles valuta, euroen, unionsborgerskabet, sikkerheds- og forsvarspolitikken og retlige og indre anliggender, RIA.

Den 18. maj 1993 stemte et flertal af danskerne for dette nationale kompromis, også kaldet Edinburgh-aftalen.

En del af aftalen var, at de fire forbehold, eller de fire undtagelser, kun kunne ophæves, hvis et flertal af vælgerne gennem en ny folkeafstemning ønskede det. Kun én gang siden har et flertal i Folketinget votet at udfordre de danske vælgere og deres forbehold. Den 28. september 2000 afslog danskerne at deltage i den Økonomisk Monetære Union og erstatte den danske krone med euroen. Alle fire forbehold er således intakte mere end 12 år efter.

I det nationale kompromis fra 1993 hed det blandt andet på området for retlige og indre anliggender, at Danmark ikke kan "godtage suverænitetsafgivelse på det retlige og politi-

“Måske har den tidligere justitsminister Erling Olsen givet den bedste forklaring på hele dette problemkompleks med parallelaftaler og mellemstatslige aftaler. I 1993 holdt han en pressekonference, hvor han forklarede den danske og den internationale presse om de danske forbehold. Efter fremlæggelsen af den danske politik stillede en tyrkisk journalist spørgsmålet, hvordan det kunne være, at Danmark gennemførte en politik, hvor vi ikke deltog, men efterfølgende ville indføre bilaterale aftaler med samme indhold med alle de andre EF-lande? De danske journalister sad klar. Justitsministeren var fanget i en fælde. Erling Olsen tænkte sig om, inden han med sin rolige og venlige stemme svarede: 'Unge mand. Det skal man være dansker for at forstå.'”

*Hans Kornø Rasmussen (2004), Det danske dilemma – om Danmark, EU og indvandring, s. 173.*

mæssige område, men kan deltage på mellemstatsligt grundlag.”

Denne vedtagelse indeholdt to umådeligt interessante detaljer. *For det første*, jf. kapitel 3, var politisamarbejdet slet ikke omfattet af de områder, der ifølge Maastricht-traktaten *kunne* overgå til det overnationale EU-samarbejde under søjle 1, hvilket dog ikke hindrede den danske debat i først og fremmest at handle om tyske politibilers ret til at krydse grænsen i Sønderjylland – en grænseovergang, der i øvrigt blev nedlagt otte år senere, da kontrolposterne i Sønderjylland den 25. marts 2001 lukkede og slukkede som følge af Danmarks deltagelse i Schengen-samarbejdet.

*For det andet* indeholdt traktaten et krav om, at inden for de områder – flygtninge- og indvandrerpolitikken og civilretten – der *kunne* overføres fra det mellemstatslige samarbejde under søjle 3 til det overnationale EU-samarbejde i søjle 1, skulle der fortsat være enighed. Altså, Danmark havde, ligesom de andre lande, fortsat vetoret, forbehold eller ej.

I de følgende år skete der ikke noget institutionelt på det retlige og indre område. Samarbejdet foregik, som det altid havde gjort, og Danmark var med, som vi altid havde været. Forbeholdet havde ingen betydning frem til Amsterdam-traktatens ikrafttræden den 1. maj 1999. Her blev landene enige om at flytte dele af de retlige og indre anliggender til det egentligt EU-samarbejde. Som tidligere nævnt var det tilfældet for asyl- og indvandrerpolitikken og for civilretten.

I den forbindelse kan de to detaljer gentages: Vedtagelse om overflytning af områder til det overnationale samarbejde kræver fortsat enstemmighed; det betyder, at Danmark, uden forbeholdet, godt kunne have fastholdt den stramme udlændingepolitik. Og politisamarbejdet var der stadig ingen, der rørte ved; det lå fortsat uden for det overnationale samarbejde.

Men siden den 1. maj 2004 tages beslutninger i EU om flygtninge- og indvandrerpolitikken og civilretten med kvalificeret flertal. Skulle Danmark derfor en dag fjerne forbeholdet, er der således ingen vetoret tilbage. Frem til 2004 kunne Danmark, hvis ikke forbeholdet havde været der, have medvirket til og haft indflydelse på reglernes udformning. Så den indflydelse, Danmark kunne have haft på udformningen af EU's asyl- og indvandrerpolitik i perioden fra 1993 til 2004, har landet ikke længere.

Med andre ord startede forbeholdets omtumlede historie som en modstand mod politisamarbejde, mens ingen talte om flygtninge- og indvandrerpolitik. Hvis nogle gjorde det, talte de alene om faren for, at Danmark skulle trækkes ned på det samme restriktive niveau, der var gældende andre steder i Europa! Her i år 2006 er situationen en helt anden, som nok de færreste dengang kunne have forestillet sig – Danmark står uden for samarbejdet på asyl- og indvandrerområdet og har en mere restriktiv politik end den fælles EU-politik, mens Danmark fortsat deltager i politisamarbejdet.

Ser man bort fra visse praktiske vanskeligheder, er det vel egentlig en situation et betydeligt flertal af danske politikere og et flertal i befolkningen er ganske godt tilfredse med. Danmark kan fastholde en udlændingepolitik, der er mere restriktiv end den fælles EU-politik, først og fremmest på området for familiesammenføring. Samtidig kan Danmark deltage i det politisamarbejde, der blandt andet med den øgede terroraktivitet kommer til at spille en stadig vigtigere rolle.

## En ny forfatningstraktat

I sommeren 2003 forelå et forslag til en ny forfatningstraktat. På området for retlige og indre anliggender bragte forslaget den danske regering i store vanskeligheder.

I korthed betød den nye forfatningstraktat, at netop området for retlige og indre anliggender blev udvidet ganske betyde-

“Danmark må – for at bestå – besinde sig på, hvad det vil sige at være en del af det rige kontinent – Europa – midt i en trængt verden af fattige.”

*Suzanne Brøgger, Politiken,  
14. september 2003.*

## Status over det danske forbehold

Den 5. december 2003 kom følgende meddelelse til Folketingets Europaudvalg "Svar på spm. 87 om EU-regler om indvandring fra Udenrigsministeren."

*"Oversigten viser, hvor omfattende reglerne er på indvandrerområdet, og hvor meget Danmark egentlig står udenfor.*

*Udenrigsministeriets svar viser 119 forskellige forslag, hvor Danmark bliver berørt. Og 75 af disse retsakter er, skriver ministeriet, væsentlige for Danmark. Heraf vedrører 21 retsakter civilretten og 51 omhandler 'Samarbejde om asyl, indvandring, visum og grænser'."*

ligt. Terrorbekæmpelsen og kampen mod international kriminalitet rykkede nu helt op på dagsordenen, og samarbejdsformen ændrede endnu en gang karakter, så Danmark ville ryge endnu længere ud i kulden.

I den nye forfatningstraktat fjernes den udviklede søjlestruktur, og hele området for retlige og indre anliggender overgår til EU-samarbejde. Da Danmark med sit forbehold kun kan deltage i samarbejdet, hvis det er mellemstatsligt (søjle 3), betyder det, at vi ryger helt ud af samarbejdet på dette omfattende område, der er i hastig udvikling.

Sagt på en anden måde: Danmark deltager i dag i samarbejdet om politi og strafferet på lige fod med de andre EU-lande, også når det gælder de mange tiltag, der er gennemført siden den 11. september 2001. Selv om der med den nye traktat fortsat vil være områder under politisamarbejdet og straffetretten, der kræver enstemmighed, ønsker EU-landene, at antallet af disse områder skal minimeres.

Med det danske forbehold og med den nye forfatningstraktat ville Danmark risikere at blive marginaliseret på vitale områder som terrorbekæmpelse, beskyttelse af civilbefolkningen, menneskehandel, narkotika- og våbenhandel og anden grænseoverskridende kriminalitet. Udenrigsministeriet beskrev det således i sommeren 2003: "Virkningerne af konventstraktaten vil – jf. ovenfor om forsvars- og RIA-forbeholdene – være, at Danmarks forbehold fremover vil dække en meget væsentlig del af Unionens samlede anti-terrorismeaktiviteter,"<sup>2</sup> noget de fleste vil opfatte som en aldeles uholdbar situation.

Med den nye forfatningstraktat blev Danmark derfor fanget i den situation, at *enten* måtte forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender ophæves gennem en folkeafstemning – en meget prekær situation, da det ville betyde at Danmark måtte opgive den stramme udlændingepolitik, først og fremmest 24-års-reglen og tilknytningskravet for familiesammen-

føring. Og netop den stramme udlændingepolitik var blandt hovedtemaerne, der havde bragt den borgerlige regering til magten.

*Eller* Danmark måtte stå uden for væsentlige dele af terrorbekæmpelsen og kampen mod international kriminalitet – et dilemma af ganske betydeligt omfang, der omfattede landets udlændingepolitik, den ydre og indre sikkerhed og EU-politikken.

Denne gordiske knude huggede statsminister Anders Fogh Rasmussen og daværende EU-formand, Italiens ministerpræsident Silvio Berlusconi, i fællesskab over på et møde den 9. september 2003. De enedes om en plan, hvorefter Danmark kan slippe af med de dele af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender, der ifølge et flertal i Folketinget angår områder, som det er vigtigt for Danmark at deltage i, og samtidig fastholde den stramme udlændingepolitik.

Sammen med forfatningstraktaten hørte et tillæg med 44 bilag. Bilag 38 bar titlen *Ændret protokol nr. 5 om Danmarks stilling*. I dette bilag står blandt andet: “De Høje Kontraherende Parter, som er sig bevidst, at en videreførelse under forfatningen af den retlige orden, som Edinburgh-afgørelsen indebærer, i betydelig grad vil begrænse Danmarks deltagelse på vigtige områder af EU-samarbejdet, og at det vil være i Unionens bedste interesse at sikre EU-rettens integritet på området frihed, sikkerhed og retfærdighed.”

Så snørklet kan det siges, at Danmark har et alvorligt problem, som EU-landene ønsker at medvirke til at løse. Derfor fortsætter de høje kontraherende parter: “Som derfor ønsker, at der fastlægges en retlig ramme, som giver Danmark mulighed for at deltage i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås på grundlag af forfatningens del III, afsnit III, kapitel IV, og som med tilfredshed noterer sig, at Danmark agter at benytte sig af denne mulighed, når det er muligt, i overensstemmelse med sine forfatningsmæssige bestemmelser.”

“Samlet set er der en meget stor fællesmængde mellem landenes udlændingepolitik. På flere områder er de grundlæggende principper næsten identiske, og på mange andre punkter er de variationer over samme tema... Når det gælder *asylansøgers adgang til at opnå asyl*, er der meget beskedne forskelle mellem landenes politik.”

*Udlændinge- og integrationspolitikken i Danmark og udvalgte lande, Tænk tanken om udfordringer for integrationsindsatsen i Danmark, Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration, 2004, s. 4.*

På dansk: Hvis forfatningstraktaten gennemføres, accepterer alle EU-landene, at forbeholdet omskrives på området for retlige og indre anliggender. Statsminister Anders Fogh Rasmussen kaldte det for en modernisering af forbeholdet for retlige og indre anliggender, andre kalder det for et fleksibelt forbehold.

Omskrivningen af forbeholdet betyder, at Danmark tilbydes, hvad der kunne kaldes en britisk-irsk løsning, som indebærer en såkaldt *opt in*-mulighed, hvor det er et flertal i det danske Folketing, der bestemmer, hvilke forslag Danmark ønsker at tilslutte sig, til forskel fra den nuværende situation, hvor det er de andre EU-lande, der beslutter, om de ønsker dansk deltagelse på et givent område – også kaldet parallelaftaler, som kun gives, hvis det er i de andre landes interesse, at Danmark deltager på lige fod.

Ved indgangen til året 2006 er forfatningstraktatens skæbne meget uvis. 12 lande har ratificeret aftalen, og Tyskland og Belgien mangler kun de sidste formaliteter. Men de franske vælgere forkastede den 29. maj 2005 forfatningstraktaten, og tre dage senere nåede hollænderne frem til samme resultat. Indtil topmødet den 25. juni 2006 er der i den såkaldte refleksionsperiode foreløbig dekretet tænkepause. Hvad der derefter sker, ved ingen.

Bliver forfatningstraktaten i en eller anden form realiseret, skal danskerne ud i to folkeafstemninger. Først skal de stemme ja eller nej til denne eventuelle traktat, inkluderende de fire danske forbehold. Skulle det ende med en accept af traktaten, står Danmark, som omtalt, med problemet, at landet ville stå uden for "væsentlige dele af Unionens samlede terrorismeaktiviteter." Derfor skal danskerne stemme anden gang om den såkaldte modernisering af forbeholdet vedrørende retlige og indre anliggender, hvor det overlades til et flertal i Folketinget at bestemme, hvilke dele Danmark ønsker at deltage i, og hvilke områder Danmark vil stå uden for.

Bliver forfatningstraktaten ikke vedtaget i EU-kredsen, betyder det, at Danmarks deltagelse i samarbejdet fortsætter som nu. Det vil sige at Danmark er uden indflydelse på samarbejdet om asyl og indvandring og om civilretlige spørgsmål, men deltager på lige fod med de andre medlemslande i samarbejdet på det strafferetlige område og i politisamarbejdet, herunder de områder, der har med terrorbekæmpelse at gøre.

En alternativ mulighed er, at Danmark, selv om forfatningstraktaten ikke bliver gennemført, alligevel afholder en folkeafstemning om det moderniserede forbehold for derved at få tilslutning til, at det er et flertal i Folketinget, der beslutter, hvilke områder Danmark fuldt ud skal deltage i. Det er en mulighed, der kunne være tiltrækkende, da netop asyl- og indvandrerpolitikken er et område, der både i betydning og i omfang bliver stadig mere centralt i EU-samarbejdet, og der kan være dele af indvandrerpolitikken, det vil være formålstjeneligt at deltage i.

Uanset, hvad der i fremtiden vil ske med det danske forbehold på området for retlige og indre anliggender, er det nok spørgsmålet, om de danske politikere, uanset farve og holdning til EU, formår at forklare befolkningen, hvad dette forbehold i virkeligheden handler om.

Jeg håber, denne bog har bidraget til denne opgave.

## Noter

1. Dette afsnit er primært baseret på Hans Kornø Rasmussen (2004), *Det danske dilemma – om Danmark, EU og indvandring*, Tiderne Skifter, kapitel 8 og 9.
2. *Konventstraktaten og forbeholdene*, Udenrigsministeriet, JT. EU 400 A JUR 11.1, 11. august 2003, s. 24.

“I dag fører berøringsangsten til – og nu udtrykker jeg mig varsomt – at man tror, at vi i Danmark kan opretholde en udlændingepolitik, der er væsentligt strammere end i resten af Europa. Det kan vi ikke i længden..... Det handler i stedet for om at have mod til at sige: Hvorfor skulle vi være anderledes end det Europa, vi er en del af?”

*Tidligere udenrigsminister Uffe Ellemann-Jensen, Jyllands-Posten, 20. januar 2004.*

# Litteratur og websider

## Litteratur

Dansk Udenrigspolitisk Institut (2000): *Udviklingen i EU siden 1992 på de områder, der er omfattet af de danske forbehold.*

Friis, Lykke (2001): *Den europæiske byggeplads. Fra fælles mønt til europæisk forfatning*, Centrum.

Gammeltoft-Hansen, Thomas (2006 forthcoming): *Filtering Out the Risky Migrant: Migration Control, risk theory and the EU*, AMID Working Paper, Aalborg Universitet.

Global Commission on International Migration (2005): *Migration at a Glance*, New York og Genève.

Niessen, Jan and Yongmi Schibel (2002): *Demographic change and the consequences for Europe's future – Is immigration an option?*, Migration Policy Group, Bruxelles.

Rasmussen, Hans Kornø (1996): *Flygtninge og indvandrere i Europa*, Handelshøjskolens Forlag.

Rasmussen, Hans Kornø Rasmussen (2004): *Det danske dilemma – om Danmark, EU og indvandring*, Tiderne Skifter.

Rifkin, Jeremy (2004): *The European Dream*, Polity Press, Oxford.

Seeberg, Peter (2000): *Migration og det moderne Mellemøsten*, Odense Universitetsforlag.

Seeberg, Peter, red.(2001): *Ubekvemme udfordringer. Aktuelle tendenser i den danske og europæiske indvandrerdiskussion*, Odense Universitetsforlag.

Seidelin, Michael (2004): *Den stenede vej mod unionen*, Tiderne Skifter.

Småttryk fra Folketinget (2004): *Rets- og udlændingepolitikken i EU*.

Stalker, Peter (2004): *No-Nonsense Guide to International Migration*, New Internationalist/Verso, London.

Stephen Casles & Mark J. Miller (1993): *The Age of Migration*, The Macmillan Press Ltd.

*Tidsskriftet Politik*: "Flygtninge og grænsekontrol", Nummer 3: årgang 7: september 2004.

## Websider

Europa - internetportalen til EU  
<http://europa.eu.int/>

Europa-Kommissionen  
<http://europa.eu.int/comm/>

Kommissionens generaldirektorat for retlige  
og indre anliggender  
[http://europa.eu.int/comm/justice\\_home/index\\_en.htm](http://europa.eu.int/comm/justice_home/index_en.htm)

Europa-Kommissionens Repræsentation i Danmark  
<http://www.europa-kommissionen.dk/>

Europa-Parlamentet  
<http://www.europarl.eu.int/>

Europa-Parlamentet: Udvalget om Borgernes Friheder  
og Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender  
[http://www.europarl.eu.int/committees/libe\\_home.htm](http://www.europarl.eu.int/committees/libe_home.htm)

Europa-Parlamentets Informationskontor i Danmark  
<http://www.euoparl.dk>

Ministerrådet  
<http://ue.eu.int/>

EU's formandskaber  
<http://ue.eu.int/da/presid.htm>

Konventet for Europas Fremtid  
<http://european-convention.eu.int>

Europas fremtid – debat  
<http://europa.eu.int/futurum/>

RAPID: Pressemeddelelser fra EU's institutioner  
<http://europa.eu.int/rapid/start/cgi/guesten.ksh>

Daglige nyhedsartikler om EU  
[www.euobserver.com](http://www.euobserver.com)

Om EU-politik  
[www.euractiv.com](http://www.euractiv.com)

Hvem er hvem i EU – telefon  
<http://europa.eu.int/idea/da/index.htm>

Folketingets EU-Oplysning  
<http://www.euo.dk/>

Folketingets EU-Oplysning's temaside om retlige  
og indre anliggender  
<http://www.euo.dk/emner/politikker/retspolitik>

Integrationsministeriet  
<http://www.inm.dk/>

Udlændingestyrelsen  
<http://www.udlst.dk/>

Dansk Flygtningehjælp  
<http://www.english.drc.dk/>

Eurostat: EU's statistiske kontor  
<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>

Eurobarometer  
[http://europa.eu.int/comm/public\\_opinion/index.htm](http://europa.eu.int/comm/public_opinion/index.htm)

EF-Domstolen  
<http://curia.eu.int/>

Europol  
<http://www.europol.eu.int/>

Europarådet  
<http://www.coe.int/>

FN's Flygtningehøjkommissariat  
<http://www.unhcr.ch/cgi-bin/texis/vtx/home>

OECD  
<http://www.oecd.org/>

Global befolkning  
[www.prb.org](http://www.prb.org)

