

CONV 386/02

WG X 11

KORTFATTET REFERAT

fra: sekretariatet

til: Arbejdsgruppe X vedrørende Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed

Vedr.: Mødet den 29.-30. oktober 2002

Det fjerde møde i gruppen blev holdt den 29.-30. oktober (eftermiddag og formiddag) under for-
sæde af John Bruton, medlem af præsidiet. Mødet drejede sig i overensstemmelse med dagsordenen
om spørgsmålene asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser (den 29. oktober om eftermid-
dagen) samt civilretligt samarbejde (den 30. oktober om formiddagen). Deltagerlisten findes i bila-
get.

I forbindelse med det første emne hørte gruppen tre eksperter, nemlig oberst Marek Adamczyk,
direktør i det polske grænsevagtkorps, Eckehart Wache, chef for forbundsgrænsepolitikkontoret
(Bundesgrenzschutzamt) i Frankfurt/Oder (Tyskland), og Jean-Louis de Brouwer, kontorchef i
Europa-Kommissionen.

I forbindelse med det andet emne hørte gruppen Alegria Borrás, professor ved universitetet i
Barcelona (Spanien).

I. Asyl, indvandring og kontrol ved de ydre grænser

Indlæg fra oberst Marek Adamczyk¹

Oberst Adamczyk understregede i sit indlæg den indsats, Polen har gjort for at forberede sig på at
varetage kontrollen ved Den Europæiske Unions kommende ydre grænse. Forberedelsesarbejdet var
gået i gang for længe siden og fortsatte aktivt, navnlig ved en gradvis modernisering af

¹ Den fulde ordlyd af indlægget er blevet uddelt til medlemmerne (WD 10).

grænseposterne. Den nationale lovgivning vedrørende grænsevagtkorpset var ligeledes blevet ændret for at opfylde EU-reglerne. Betjentenes uddannelse, deres mobilitet og deres tjenestested var blevet gennemgået eller ville snart blive det. På baggrund af disse overvejelser mente Polen, at man kunne være klar til at opfylde forpligtelserne i Schengen-reglerne ved udgangen af 2003.

Oberst Adamczyk understregede, at det er nødvendigt at styrke samarbejdet i et udvidet Europa. Denne styrkelse burde navnlig ske gennem mekanismer for udveksling af erfaringer og bedste praksis, indførelse af et effektivt grænsebeskyttelsessystem, koordination af samtlige tjenester (told, grænsepoliti) og iværksættelse af fælles tiltag. Generelt burde Den Europæiske Unions indsats gradvist gå i retning af ensartede procedurer og metoder for kontrollen ved de ydre grænser med henblik på at nå frem til en integreret grænsekontrol. Denne koordination kunne f.eks. tage form af informationsudveksling og fælles patruljer. Oberst Adamczyk understregede den rolle, der spilles af SCIFA + (Det Strategiske Udvalg for Indvandring, Grænser og Asyl) med deltagelse af nationale eksperter med henblik på koordinationen af medlemsstaternes aktiviteter. Han udtrykte tilfredshed med rapporterne og drøftelserne om muligheden for at oprette et fælles grænsevagtkorps.

Indlæg fra Eckehart Wache¹

Eckehart Wache fremlagde sin personlige analyse, der byggede på et indgående kendskab til situationen ved den tysk-polske grænse. Ved den del af grænsen, som han er ansvarlig for, blev der sidste år observeret 50 mio. passager. Kun 10 000 af disse gav anledning til afvisning, fordi personerne ikke opfyldte de krævede betingelser. Eckehart Wache fremlagde en lidt blandet status over bekæmpelsen af ulovlig indvandring: selv om de samlede tal for ulovlig passage var mærkbart faldende, var den del af de illegale indvandrere, der havde benyttet sig af en kriminel organisation, stadig stigende (omkring 50% i dag). Denne kriminalitet var ledsaget af andre former for strafbare handlinger: narkotikahandel, cigaretsmugling osv.

¹ Eckehart Waches indlæg findes i WD 11.

Eckehart Wache understregede den betydning, man må tillægge betingelserne for udstedelse af visum. Visumudstedelse hører under medlemsstaternes repræsentationer i tredjelande. Situationen var imidlertid forskelligartet i den forbindelse. Den illegale indvandring foregik i langt de fleste tilfælde efter en lovlig grænsepassage, dvs. efter at den pågældende person har fået et Schengen-visum. Det er i løbet af opholdet, at den udenlandske statsborger ikke længere overholder indrejse-betingelserne (udløb af et turistvisum f.eks.).

Eckehart Wache ønskede en styrkelse af samarbejdet mellem de instanser, der varetager grænsekontrollen, efter samme model som det tysk-polske samarbejde. Han stillede sig positivt til udvekslinger af personale eller blandede patruljer.

Under den efterfølgende udveksling af synspunkter mellem medlemmerne blev følgende punkter nævnt:

- et europæisk grænsepoliti: flertallet af talerne mente, at oprettelsen af et fælles politi var et langsigtet perspektiv. Inden da burde der være nogle midlertidige etaper såsom iværksættelse af fælles kontrol (blandede patruljer, uddannelsesprogrammer, vedtagelse af fælles normer og regler osv.). Et medlem foreslog ligeledes, at der på længere sigt oprettes en europæisk enhed, der kunne bistå de nationale enheder på forskellige steder på den ydre grænse.
De forfatningsmæssige aspekter af en eventuel oprettelse af et europæisk grænsepoliti eller fælles patruljer blev også omtalt. I Tyskland kan betjente fra andre medlemsstater allerede deltage i kontrollen på visse betingelser.
- visumpolitik: deltagerne drøftede midlerne til at styrke den nuværende politik og systemets pålidelighed. Det blev diskuteret, om det vil være hensigtsmæssigt at inddrage biometriske data på visa. De hørte eksperter var forsigtige, idet de frygtede, at det ville forsinke grænsepassagen.

- ophævelse af grænsekontrollen for de kommende medlemmer: flere talere ønskede nærmere oplysninger om betingelserne for ophævelse af grænsekontrollen. Der blev svaret, at dette sker på grundlag af overholdelse af objektive kriterier efter de nye medlemmers tiltrædelse samt efter en rådsafgørelse. Indtil da opretholdes den nuværende kontrol. En ophævelse vil altså ikke falde sammen med tiltrædelsen.
- genindførelse af kontrol ved de indre grænser: Det nuværende system giver hver medlemsstat ret til på bestemte betingelser at genindføre kontrollen ved de indre grænser, og et medlem foreslog, at der indføres en vis koordination mellem disse nationale foranstaltninger, hvis en sikkerhedstrussel berører flere medlemsstater på en gang (terrorisme f.eks.).

II. Asyl og indvandring

Indlæg fra Jean-Louis De Brouwer

Jean-Louis De Brouwer kom med et personligt indlæg, hvori han understregede, hvad der var sket inden for asyl og indvandring i løbet af de sidste ti år (Maastricht- og Amsterdam-traktaten). Konklusionerne fra Det Europæiske Råd i 1999 i Tammerfors var en afgørende etape, idet det program, der blev vedtaget ved den lejlighed, siden har været retningsgivende for arbejdet i Den Europæiske Union. Asyl- og indvandringsområdet henhører under EU-procedurerne under 1. søjle (afsnit IV i TEF). Opdelingen i søjler havde imidlertid haft særlig uheldige virkninger på dette område, fordi det undertiden gjorde det nødvendigt at vedtage to tekster efter forskellige procedurer for nært beslægtede emner som bekæmpelse af ulovlig indvandring, der rummer en stor strafferetlig del.

Jean-Louis De Brouwer redegjorde navnlig for følgende punkter:

- indførelse af et fælles asylsystem: Det Europæiske Råd i Tammerfors skelner i sine konklusioner mellem to etaper: på kort sigt ønskede det gennemførelse af de foranstaltninger, der er omhandlet i artikel 63 i TEF; Kommissionen har forelagt de nødvendige forslag

(minimumsstandarder, fælles definition), men på grund af kravet om enstemmighed er der kun gjort langsomme fremskridt. Der er fastsat en sidste frist til udgangen af 2003. På lang sigt nåede Det Europæiske Råd i Tammerfors til enighed om oprettelse af et egentligt fælles europæisk asylsystem, der er mere end blot fælles minimumsstandarder og omfatter en ensartet flygtningestatus samt en fælles procedure. Ifølge Jean-Louis De Brouwer synes retsgrundlaget i artikel 63, der er uklart formuleret, at begrænse aktionsområdet til vedtagelse af minimumsstandarder. Dette retsgrundlag gør det altså ikke muligt at gennemføre anden fase af den ambitiøse politiske aftale, der blev indgået i Tammerfors.

- indrejse- og integrationspolitik: ifølge Jean-Louis De Brouwer bør der skelnes mellem den fælles integrationspolitik og indrejsepolitikken. Indrejsepolitikken bør, selv hvis traktatens retsgrundlag skulle gøre det muligt at gå i retning af en integreret politik, ifølge alle observatører fortsat henhøre under medlemsstaterne. Der kan kun overvejes enkelte fælles generelle kriterier. Reglen om enstemmighed havde også her umuliggjort de resultater, som man kunne have håbet på. For så vidt angår integration nævnte Jean-Louis De Brouwer bl.a. konklusionerne fra Tammerfors, der opfordrer til en retfærdig behandling af tredjelandsstatsborgere, der har lovligt ophold i Unionen. Oprettelsen af en række ensartede rettigheder for personer, der har langvarigt ophold, kan overvejes. Jean-Louis De Brouwer understregede imidlertid også subsidiaritetsprincippet betydning på dette område og mente, at den åbne koordinationsmetode med fordel kan anvendes i stedet for vedtagelse af retsakter.
- fælles forvaltning af migrationsstrømme og bekæmpelse af illegal indvandring: på dette område er der gjort fremskridt med vedtagelsen af to (snart tre) planer, hvis iværksættelse henhører under medlemsstaternes ansvar. Deres indhold er dog fortsat uklart.

Drøftelserne efter dette indlæg drejede sig først om afskaffelse af reglen om enstemmighed. En række talere stillede sig meget positivt hertil; to medlemmer gav til gengæld udtryk for forbehold over for selve princippet om en fælles EU-politik på dette område. Flere talere støttede derpå tanken om at skabe et retsgrundlag, der giver mulighed for en egentlig fælles asylpolitik, der går ud over minimumsstandarder. Endelig blev spørgsmålet om "byrdefordeling" (burden sharing), dvs. solidaritet mellem medlemsstaterne med hensyn til modtagelse af asylansøgere, berørt. Flere konventionsmedlemmer ønskede, at denne solidaritet, herunder den finansielle solidaritet, sikres bedre. Jean-Louis De Brouwer foreslog, at dette princip indføres horisontalt i traktaten for asyl-, indvandrings- og grænsekontrolpolitik.

III. Civilretligt samarbejde

Indlæg fra Alegria Borrás¹

Alegria Borrás behandlede spørgsmålet om afsnit IV i TEF på det civilretlige område (artikel 65, 68 og 69). Hun argumenterede for et afsnit om civilretligt samarbejde, for at det skal være muligt at arbejde videre med emnet uafhængigt af spørgsmålene asyl, visum og indvandring. Hun ønskede endvidere, at passagen om "det indre markeds funktion" slettes.

Hun mente i øvrigt, at affattelsen af artikel 65 var utilfredsstillende, og at kompetencerne bør beskrives klarere og mere præcist i artiklen. Alegria Borrás var betænkelig ved anvendelsen af den retspraksis i Domstolen (AETR-doktrinen), hvorefter den interne kompetence går forud for den eksterne kompetence, idet hun frygter, at den vil føre til længere procedurer for ratifikation af internationale konventioner.

Alegria Borrás kritiserede den særordning i TEF's artikel 68, der begrænser proceduren for forelæggelse af præjudicielle spørgsmål i forhold til den almindelige ordning; indførelsen af denne ordning ved Amsterdam-traktaten var et tilbageskridt især i forhold til den almindelige procedure for forelæggelse af spørgsmål, der hidtil havde været gældende bl.a. for Bruxelles-konventionen.

Alegria Borrás beklagede, at Nice-traktaten ikke fjernede reglen om enstemmighed. Følgen heraf var, at der er skabt tvetydige retsregler for spørgsmål vedrørende familieret. Hun foreslog i øvrigt, at der indføres en initiativret til fordel for medlemsstaterne for disse spørgsmål i traktaten.

Endelig påpegede Alegria Borrás, at bestemmelserne i artikel 65 havde gjort anvendelsen af artikel 293 (tidl. 220), der omhandler forhandling mellem medlemsstaterne af internationale konventioner, irrelevant, i det mindste for så vidt angår spørgsmål om civilretligt samarbejde. Man måtte derfor overveje, om den eventuelt burde udgå.

¹ Alegria Borrás' indlæg er gengivet i WD 08.

Dette indlæg blev efterfulgt af en debat. Den drejede sig navnlig om forslag til ændring af den nuværende affattelse af artikel 65; et medlem af gruppen ønskede dog, at den skulle bevares uændret, men påpegede, at forelæggelsesproceduren i TEF's artikel 68 kunne udvides til også at gælde retter i første instans.

**Liste over de medlemmer af arbejdsgruppen, der deltog i
mødet den 29.-30. oktober 2002**

John BRUTON, formand, medlem af præsidiet

BIRZNIECE Inese

BREJC Mihael

de BRUIJN Thom

CAREY Pat

COSTA Alberto

DEMETRIOU Panayiotis

FARNLEITNER Hannes

FAYOT Ben

FLOCH Jacques

GRABOWSKA Genowefa

HEATHCOAT AMORY David

LEKBERG Sören

KIRKHOPE Timothy

KUTZKOVA Neli

MENDEZ DE VIGO Iñigo

MEYER Jürgen

NAGY Marie

PACIOTTI Elena

PELTOMAKI Antti

Baroness SCOTLAND OF ASTHAL

VAN LANCKER Anne

VITORINO Antonio