EUROPA-PARLAMENTET

2004 *2009*

Udviklingsudvalget

FORELØBIG
2005/0049(COD)

18.11.2005

UDKAST TIL UDTALELSE

fra Udviklingsudvalget

til Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets beslutning om oprettelse af Den Europæiske Tilbagesendelsesfond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme (KOM(2005)0123 – C6-0126/2005 – 2005/0049(COD))

Rådgivende ordfører: Fernando Fernández Martín

PA_Leg

KORT BEGRUNDELSE

1. Et rammeprogram om solidaritet

Under navnet "rammeprogram om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme for perioden 2007-2013"[1] stiller Kommissionen forslag om tre beslutninger fra Rådet og Europa-Parlament (der er underlagt den fælles beslutningsprocedure) og en beslutning fra Rådet (der er underlagt høringsproceduren). Tanken bag disse forslag er at skabe større sammenhæng i og harmonisere Den Europæiske Unions indvandringspolitik. Det ville have været lettere for EU-institutionerne at nå dette mål, hvis alle medlemsstaterne havde ratificeret forfatningstraktaten. De juridiske instrumenter, som Unionen råder over i øjeblikket, burde dog være tilstrækkelige til, at man kan gøre fremskridt på dette område.

Formålet med forslaget er at styrke solidariteten mellem medlemsstaterne, når det gælder forvaltning og finansiering af udgifterne i forbindelse med modtagelse af indvandrere. Indvandring har høj prioritet i Den Europæiske Union, hvilket Kommissionen og Parlamentet har givet udtryk for flere gange. Det skal understreges, at bevillingerne til de fire fonde, der indgår i denne pakke, ikke må overføres fra den ene fond til den anden. Under debatten om de finansielle overslag skal Udviklingsudvalget derfor holde et vågent øje med og gøre det klart, at man for at opfylde målet med en fælles forvaltning under ingen omstændigheder kan acceptere en nedsættelse af de nuværende bevillinger til disse instrumenter, og at det endog vil være ønskværdigt med en forhøjelse af bevillingerne.

2. Oprettelse af Den Europæiske Tilbagesendelsesfond for perioden 2008-2013

Ifølge Haag-programmet[2] skal Tilbagesendelsesfonden oprettes som led i rammeprogrammet i 2008. Hovedformålene med fonden er at indføre, forbedre organisationen af og gennemføre en integreret tilbagesendelsesforvaltning for medlemsstaterne samt at styrke samarbejdet mellem medlemsstaterne. I denne forbindelse er det også vigtigt at indføre en fælles definition af de personkategorier, som kan blive tilbagesendt, samt at anvende et sæt fælles standarder for gennemførelse af en tilbagesendelsespolitik. Formålet med forslaget om et direktiv om fælles standarder[3] er at harmonisere tilbagesendelsesprocedurerne i EU. Der er planlagt forberedende foranstaltninger vedrørende tilbagesendelse i 2005 og 2006.[4] Fondens midler beløber sig i alt til 759 mio euro for perioden 2008 - 2013.

3. Ordførerens holdning

Eftersom gennemførelsen af de normer, der er vedtaget i Den Europæiske Union (f.eks. Schengen-regelværket), for øjeblikket medfører ulige byrder for de forskellige medlemsstater, er der behov for en solidaritetsmekanisme. En sådan mekanisme bør i første række sikre lige behandling af flygtninge, asylansøgere og indvandrere, i hvilken forbindelse anerkendte normer for menneskerettighederne naturligvis skal overholdes i fuldt omfang.

---

[1] KOM(2005)0123 af 6.4.2005.
[2] Jf. konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde den 4.-5.11.2004 i Bruxelles.
[3] KOM(2005)0391 af 1.9.2005.
[4] RETURN-program 2005-2006, 15.000.000 €.

Man bør også huske på, at debatten om "solidaritet" ikke bare bør gælde medlemsstaterne, men at dette solidaritetsbegreb bør have gyldighed for alle berørte lande, herunder tredjelande. Ordføreren glæder sig i denne forbindelse over, at de igangværende drøftelser er blevet uddybet på grund af de fordele, som udviklingspolitikken kan have for en effektiv indvandringspolitik. De seneste måneders begivenheder i de spanske enklaver Ceuta og Melilla har endnu en gang vist, at der er et presserende behov for "more development for less migration". På denne baggrund mener ordføreren, at der må findes en ligevægt mellem sikkerhed og solidaritet med indvandrerne.

Da der her er tale om retningslinjer for rammeprogrammerne for et finansielt overslag som helhed, skitserer teksterne kun de dimensioner, som senere skal konkretiseres i de flerårige programmer. Derfor er det ikke særlig hensigtsmæssigt at foretage konkrete ændringer i disse forslag, som generelt synes at tage højde for de senere års drøftelser. Man må dog overvåge, hvilken form disse forslag konkret vil tage.

Ordføreren foreslå imidlertid, at visse aspekter ved tilbagesendelsesfonden styrkes. For det første bør forholdet mellem flygtninge og udviklingspolitikken indgå i artiklen om forslagets generelle mål. I betragtning af de stadige bestræbelser på at øge harmoniseringen af EU's foranstaltninger i forbindelse med en fælles tilbagesendelsespolitik finder ordføreren det yderst beskedent kun at afsætte 7% af budgettet til fællesskabsforanstaltninger. Ordføreren gentager endnu en gang, at tilbagesendelse skal ske i nøje overensstemmelse med menneskerettighederne, uanset i hvilken forvaltningsmæssig situation de personer, der skal sendes tilbage, befinder sig. Denne indfaldsvinkel favoriserer bl.a. frivillige tilbagesendelsesprogrammer ledsaget af foranstaltninger til genindslusning i samfundet og bistand efter tilbagesendelsen. Det foreliggende forslag lader imidlertid et spørgsmål stå åbent, nemlig spørgsmålet om fælles definition af "god praksis" i tilfælde af tvungen tilbagesendelse, uden at de pågældende personer grundlæggende rettigheder på nogen måde krænkes.

Der bør gives speciel opmærksomhed til de områder i EU, der i særlig grad er udsat for et migrationspres. Det pres, som disse områder er udsat for, skyldes som oftest befokningstæthed, begrænset plads, afstand eller geografiske forhold. Disse særlige forhold formindsker evnen til at håndtere migrationen, og derfor bør disse områder styrkes med passende foranstaltninger. Det bør ligeledes komme til udtryk i de integrerede handlingsplaner for tilbagesendelse.

Efter ordførerens mening er det meget vigtigt, at forslaget ledsages af en styrkelse af forbindelserne med de tilbagesendtes hjemlande. Ordføreren understreger, at forslaget på en meget positiv måde tager hensyn til de nødvendige foranstaltninger og strategier, idet det inddrager regeringerne og også civilsamfundet i de pågældende tredjelande i udarbejdelsen af en bæredygtig tilbagesendelsespolitik. Dermed opfylder forslaget de krav, der blev fremsat i Udviklingsudvalgets udtalelse i initiativbetænkningen om forbindelserne mellem lovlig og ulovlig indvandring og integration af indvandrere.[1] På grundlag af ovenstående og af hensyn til den konkrete gennemførelse af rammeprogrammet kan ordføreren kun støtte dette forslag til beslutning som et nødvendigt skridt mod en fælles tilbagesendelsespolitik i EU.

[1] A6-0136/2005.

ÆNDRINGSFORSLAG

Udviklingsudvalget opfordrer Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender, som er korresponderende udvalg, til at optage følgende ændringsforslag i sin betænkning:

Kommissionens forslag[1]	Ændringsforslag
Ændringsforslag 1 Artikel 2, stk. 1	
1. Fondens generelle mål er at støtte og fremme medlemsstaternes indsats med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne og følgerne heraf gennem samfinansiering af de foranstaltninger, der er omhandlet i denne beslutning, under hensyntagen til fællesskabslovgivningen på disse områder.	1. Fondens generelle mål er at støtte og fremme medlemsstaternes indsats med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne og følgerne heraf gennem samfinansiering af de foranstaltninger, der er omhandlet i denne beslutning, under hensyntagen til fællesskabslovgivningen på disse områder***, samt hjemlandenes lovgivning og udviklingspolitikkens almene principper***.
Begrundelse	
Fondens generelle mål vedrørende hjemsendelse kan i virkeligheden ikke defineres uden at tage hensyn til, hvilke årsager flygtningene har til at forlade deres hjemland. Derfor bør formålet med fonden ikke alene være at støtte og fremme medlemsstaternes indsats, men også de eksisterende muligheder for at gøre en indsats, før flygtningene forlader deres hjemland, f.eks. bilaterale aftaler mellem Unionen og hjemlandene, samt de positive følger, som opfyldelsen af millenniummålene på udviklingsområdet har med hensyn til en mindskelse af fattigdommen. Desuden spiller udviklingspolitikken en afgørende rolle med hensyn til at forberede rammerne for de personer, der vender tilbage til deres hjemland.	
Ændringsforslag 2 Artikel 3, stk. 2, led 1	
- er baseret på en overordnet vurdering af situationen i medlemsstaten med hensyn til målgruppen og udfordringerne i forbindelse med de planlagte foranstaltninger (f.eks. med hensyn til at fremskaffe rejsedokumenter og andre praktiske	- er baseret på en overordnet vurdering af situationen i medlemsstaten***, idet der gives særlig opmærksomhed til de områder, der er udsat for størst migrationspres,*** med hensyn til målgruppen og udfordringerne i forbindelse med de planlagte

[1] Endnu ikke offentliggjort i EUT.

hindringer for tilbagesendelse). Den overordnede vurdering udarbejdes i samarbejde med alle relevante myndigheder og partnere	foranstaltninger (f.eks. med hensyn til at fremskaffe rejsedokumenter og andre praktiske hindringer for tilbagesendelse). Den overordnede vurdering udarbejdes i samarbejde med alle relevante myndigheder og partnere

Begrundelse

Der bør gives særlig opmærksomhed til de områder i EU, som er udsat for størst migrationspres. Det pres, som disse områder er udsat for, skyldes ofte befolkningstæthed, begrænset plads, afstand eller geografiske forhold. De bør derfor have særlig opmærksomhed, således at forudsætningerne for gennemførelse af den foreliggende beslutning sikres.

Ændringsforslag 3
Artikel 4, stk. 2, litra c

c) udarbejdelse af fælles integrerede handlingsplaner for tilbagesendelse og gennemførelse heraf, herunder fælles programmer for frivillig tilbagevenden for specifikke hjemlande eller –regioner eller tidligere opholdslande eller transitlande	c) udarbejdelse af fælles integrerede handlingsplaner for tilbagesendelse og gennemførelse heraf, herunder fælles programmer for frivillig tilbagevenden for specifikke hjemlande eller –regioner eller tidligere opholdslande eller transitlande***, under hensyntagen til, at alle, der frivilligt vender tilbage eller tvinges til at vende tilbage, har ret til individuel behandling og rådgivning***

Begrundelse

Selv om der findes åbenlyse synergivirkninger alt efter foranstaltninger og hjemlande eller gruppetilhørsforhold, må dette ikke berøve de hjemvendende deres ret til individuel behandling og rådgivning.

Ændringsforslag 4
Artikel 4, stk. 2, litra i

i) fælles foranstaltninger med henblik på at overvåge de tilbagevendendes situation og holdbarheden af deres situation efter deres	i) fælles foranstaltninger med henblik på at overvåge de tilbagevendendes situation og holdbarheden af deres situation efter deres tilbagevenden***, såfremt de pågældende***

tilbagevenden.	***personer forud har givet deres samtykke hertil.***

Begrundelse

Opfølgning af den tilbagevendende persons situation i hjemlandet bør altid ske med den pågældendes forudgående samtykke. Den pågældende er i sin fulde ret til at afvise denne krænkelse af privatlivets fred.

Ændringsforslag 5
Artikel 4, stk. 5

5. Foranstaltningerne skal tage hensyn til den særlige situation for sårbare personer, såsom mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre, gravide, enlige forældre med mindreårige børn og ofre for tortur, voldtægt eller andre alvorlige former for psykologisk, fysisk eller seksuel vold.	5. Foranstaltningerne skal tage hensyn til den særlige situation for sårbare personer, såsom mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre, gravide, enlige forældre med mindreårige børn og ofre for tortur, voldtægt eller andre alvorlige former for psykologisk, fysisk eller seksuel vold***, idet det som overordnet mål og i forbindelse med alle foranstaltninger sikres, at menneskerettighedsnormerne respekteres fuldt ud.***

Begrundelse

Det må i forbindelse med alle foranstaltninger først og fremmest sikres, at menneskerettighederne respekteres fuldt ud. I betragtning af den ofte usikre situation, som de personer, der tvinges til at vende hjem, befinder sig i, er det uomgængeligt at sikre respekt for menneskers værdighed og rettigheder, som under den nuværende praksis alt for ofte krænkes.

Ændringsforslag 6
Artikel 6, stk. 1

1. På Kommissionens initiativ kan op til ***7 %*** af fondens disponible midler anvendes til at finansiere tværnationale foranstaltninger eller foranstaltninger af interesse for Fællesskabet som helhed ("fællesskabsforanstaltninger") vedrørende indvandrings- og integrationspolitikken og tiltag, der finder anvendelse på de målgrupper, som er omhandlet i artikel 7.	1. På Kommissionens initiativ kan op til ***15 %*** af fondens disponible midler anvendes til at finansiere tværnationale foranstaltninger eller foranstaltninger af interesse for Fællesskabet som helhed ("fællesskabsforanstaltninger") vedrørende indvandrings- og integrationspolitikken og tiltag, der finder anvendelse på de målgrupper, som er omhandlet i artikel 7.

Begrundelse

Det 7% af budgettet, der er afsat til fællesskabsforanstaltninger i forbindelse med dette

finansielle instrument, er på ingen måde tilstrækkelig til at opfylde de ambitioner, der opstilles i forslaget. For at "fremme det praktiske samarbejde, hvor parterne bistår hinanden" er det absolut nødvendigt med et større beløb.

Ændringsforslag 7
Artikel 19, stk. 1

1. For hver flerårig programmeringsperiode vedtager Kommissionen strategiske retningslinjer, som indeholder en ramme for fondens arbejde under hensyntagen til fremskridtene i udviklingen og gennemførelsen af fællesskabslovgivningen om tilbagesendelse og de foranstaltninger, som Fællesskabet har truffet vedrørende ulovlig indvandring, samt den vejledende fordeling af fondens finansielle midler for den pågældende periode.	1. For hver flerårig programmeringsperiode vedtager Kommissionen strategiske retningslinjer, som indeholder en ramme for fondens arbejde under hensyntagen til fremskridtene i udviklingen og gennemførelsen af fællesskabslovgivningen om tilbagesendelse og de foranstaltninger, som Fællesskabet har truffet vedrørende ulovlig indvandring, samt den vejledende fordeling af fondens finansielle midler for den pågældende periode, ***idet det med disse retningslinjer sikres, at menneskerettighedsnormerne til enhver tid respekteres fuldt ud.***

Begrundelse

Det må i forbindelse med alle foranstaltninger først og fremmest sikres, at menneskerettighederne respekteres fuldt ud. I betragtning af den ofte usikre situation, som de personer, der tvinges til at vende hjem, befinder sig i, er det uomgængeligt at sikre respekt for menneskers værdighed og rettigheder, som under den nuværende praksis alt for ofte krænkes.