

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION



Dato: 3. januar 2007
Kontor: Internationalt
J.nr.: 2006/4050-823
Sagsbeh.: MGN
Fil-navn: RABIT.final

INM 245

Grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en ordning for oprettelse af hurtige grænseindsatshold og ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 med hensyn til denne ordning (KOM(2006)401 endelig)*

Resumé

Forslaget fra Kommissionen omhandler oprettelse af hurtige grænseindsatshold under det europæiske grænseagentur, Frontex. Forslaget fastlægger desuden nærmere regler for beføjelser for medlemmerne af de hurtige grænseindsatshold og for såkaldte gæstemedarbejdere i forbindelse med fælles operationer og pilotprojekter. De hurtige grænseindsatshold bliver sammensat fra en pulje af nationale grænsevagter og kan udsendes med kort varsel, når en medlemsstat anmoder om assistance til at kontrollere deres ydre grænser, for eksempel når der ved bestemte dele af grænsen ankommer et stort antal ulovlige indvandrere. Ordningen bygger på frivillighed. Danmark deltager ikke i vedtagelsen af forslaget, jf. Protokollen om Danmarks Stilling. Da forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne, følger det af Protokollen om Danmarks Stilling, at Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen træffer afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre afgørelsen i dansk ret. Forordningen vurderes ikke umiddelbart at medføre lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Regeringen støtter, at der i overensstemmelse med Haag-programmet oprettes hurtige grænseindsatshold, og at der vedtages fælles regler for disse beføjelser.

1. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 19. juli 2006 forslag til oprettelse af hurtige grænseindsatshold på baggrund af konklusionerne i Haag-programmet fra november 2004 og på baggrund af Det Europæiske Råds fornyede opfordring hertil på sit møde den 15. og 16. december 2005.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i EF-traktatens artikel 62, nr. 2, litra a, og artikel 66, og forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagning med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

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

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit IV i EF-traktaten, træffer Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

Det fremgår af forslaget præambel, at der er tale om et forslag til udbygning af Schengen-reglerne.

2. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at indføre en ordning, som gør det muligt for medlemsstater, der har problemer med at kontrollere deres ydre grænser, midlertidigt at benytte sig af den ekspertise og arbejdskraft, som de andre medlemsstaters grænsepoliti råder over. For at sikre, at de andre medlemsstaters grænsebetjente anvendes så effektivt som muligt, fastlægger forslaget også de opgaver, som disse grænsebetjente skal kunne udføre under de operative aktiviteter i en anden medlemsstat.

Forslaget kombinerer oprettelsen af hurtige grænseindsatshold med indførelsen af fælles regler for de opgaver, som kan varetages af gæstemedarbejdere fra andre medlemsstaters grænsepoliti, der deltager i fælles operationer eller indsættes som medlemmer af holdene. Reglerne gælder således ikke kun for de hurtige grænseindsatshold, men også i tilfælde, hvor der uden for denne ordning laves fælles operationer.

De hurtige grænseindsatshold placeres organisatorisk under det europæiske grænseagentur, Frontex. Frontex sammensætter i de konkrete situationer det enkelte hold fra en pulje af nationale grænsevagter, som er stillet til rådighed af medlemsstaterne. Det er frivilligt for medlemsstaterne, hvorvidt de ønsker at stille grænsevagter til rådighed for puljen, ligesom de hurtige grænseindsatshold alene kan indsættes i et medlemsland, såfremt en medlemsstat anmoder om deres assistance. Når en medarbejder står til rådighed for puljen, omfatter forpligtelsen tillige at stå til rådighed for kurser og øvelser. Omkostningerne i forbindelse med udsendelse, kurser og øvelser dækkes af Frontex' budget. (Artikel 3)

De nationale grænsevagter, der står til rådighed i puljen, forbliver ansat ved og aflønnes fortsat af oprindelsesmedlemsstaten. Medlemmerne af de hurtige grænseindsatshold tager kun imod instruktioner fra værtsmedlemsstaten under indsættelse i en anden medlemsstat, idet værtsmedlemsstaten har kommandoen over holdene i overensstemmelse med den operative plan. Under indsættelse i en anden medlemsstat og i forbindelse med kurser og øvelser modtages dagpenge fra Frontex. (Artikel 4 og 5)

Medlemmer af holdene og gæstemedarbejdere, der deltager i fælles operationer eller pilotprojekter, skal under udførelsen af deres opgaver overholde fællesskabslovgivningen og værtsmedlemsstatens nationale lovgivning. De har ret til at bære deres egen uniform, mens de udfører de opgaver, som de kan udføre efter forordningen. Uniformen skal dog tilføjes et blåt armbind med Den Europæiske Unions insignier, som viser, at de deltager som del af en indsættelse af et hurtigt grænseindsatshold i en fælles operation eller i et pilotprojekt. For at kunne identificere sig over for værtsmedlemsstatens nationale myndigheder og borgere vil medlemmerne af holdene og gæstemedarbejdere få udstedt et akkrediteringsdokument af værtsmedlemsstaten, som de kan fremvise på anmodning. De medlemmer af holdene og gæstemedarbejdere, som har tilladelse til at bære tjenestevåben i deres oprindelsesmedlemsstat, må, når de udfører de opgaver, som de kan udføre efter forordningen, kun bære våben med værtsmedlemsstatens samtykke og i overensstemmelse med værtsmedlemsstatens nationale lovgivning. (Artikel 6 og 9)

Anvendelsesområdet for harmoniseringen af de opgaver i forbindelse med kontrol og overvågning af de ydre grænser, som kan udføres af gæstemedarbejdere og medlemmer af de hurtige grænseindsatshold, er begrænset til fælles operationer, der samordnes af Frontex, og til indsættelse af de hurtige grænseindsatshold i en anmodende medlemsstat inden for rammerne af Frontex. (Artikel 7 og 8)

Det bemærkes, at alle nævnte opgaver er omfattet af forordning (EF) nr. 562/2006, Schengen Grænsekodeks, som trådte i kraft den 13. oktober 2006, og som også finder anvendelse for Danmark, da Danmark i henhold til artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling har tilsluttet sig denne forordning på mellemstatsligt grundlag. Der er tale om følgende opgaver:

- kontrol af rejsedokumenter, herunder anvendelse af teknisk udstyr til at kontrollere rejsedokumenterne, for enhver person, der passerer grænsen, med henblik på at tjekke, om dokumenterne er gyldige og ægte, og fastslå den pågældendes identitet,
- udspørgning af enhver person, der passerer grænsen, for at kontrollere formålet med og betingelserne for rejsen og tjekke, at den pågældende råder over tilstrækkelige midler til sit underhold og er i besiddelse af de nødvendige dokumenter,
- kontrol af, at den pågældende ikke er indberettet som uønsket i Schengeninformations-systemet (SIS),
- stempling af rejsedokumenterne i overensstemmelse med artikel 10 i Schengengrænsekodeks både ved ind- og udrejse,
- gennemsøgning af transportmidler og genstande, som de personer, der passerer grænsen, har i deres besiddelse, i overensstemmelse med værtsmedlemsstatens nationale lovgivning,
- anvendelse af tekniske midler til at overvåge området ved de ydre grænser,
- deltagelse i patruljer til fods og i transportmidler i området ved værtsmedlemsstatens ydre grænser, og
- forhindring af, at personer ulovligt passerer værtsmedlemsstatens ydre grænse i overensstemmelse med den pågældende medlemsstats nationale lovgivning.

Afgørelse om nægtelse af indrejse kræver høring af og samtykke fra en befalingshavende fra værtsmedlemsstatens nationale grænsepoliti, ligesom enhver påklage af en sådan afgørelse sendes til de kompetente myndigheder i værtsmedlemsstaten. (Artikel 7 og 8)

Civilretligt og strafferetligt ansvar for medlemmer af holdene og for gæstemedarbejdere, der deltager i fælles operationer eller pilotprojekter er tillige reguleret i forslaget. For så vidt angår det civilretlige ansvar vil det være værtsmedlemsstaten, der i første omgang betaler skadeserstatning til skadelidte ved en eventuel ansvarspådragende skade. Oprindelsesmedlemsstaten skal imidlertid godtgøre det fulde beløb til værtsmedlemsstaten efterfølgende. For så vidt angår det strafferetlige ansvar sidestilles medlemmerne af holdene og gæstemedarbejdere, der deltager i fælles operationer eller pilotprojekter, med embedsmænd fra værtsmedlemsstaten for så vidt angår eventuelle strafbare handlinger, der begås mod eller af dem. (Artikel 10 og 11)

For at kunne oprette de hurtige grænseindsatshold inden for rammerne af Frontex er det nødvendigt at ændre forordningen om oprettelse af Frontex ((EF) 2007/2004). Ændringerne har administrativ og proceduremæssig karakter og omfatter blandt andet: Frontex' udarbejdelse af lister over medarbejdere stillet til rådighed for de hurtige grænseindsatshold og sammensætningen af holdene, oprettelsen af nationale kontaktpunkter og fastlæggelse af en operativ plan i samarbejde mellem værtsmedlemsstaten og Frontex.

Der foretages endvidere ændringer for så vidt angår Frontex' forbindelsesofficerers opgaver og nærmere regler for proceduren for indsættelse. Den administrerende direktør i Frontex har blandt andet ifølge forslaget fem dage fra modtagelsen af en anmodning om assistance til at træffe beslutning om eventuel indsættelse af et eller flere hurtige grænseindsatshold. Beslutningen om indsættelse træffes under hensyn til Frontex' risikoanalyser og relevante oplysninger fra den anmodende og andre medlemsstater.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Forordningsforslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forordningen ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

En eventuel tilknytning til forordningsforslaget på mellemstatsligt grundlag i medfør af artikel 5 i Protokollen om Danmarks stilling skønnes ikke umiddelbart at ville medføre lovgivningsmæssige konsekvenser. Det bemærkes i den forbindelse, at deltagelse i de hurtige grænseindsatshold og modtagelse af holdene samt deltagelse i fælles operationer bygger på frivillighed.

For så vidt angår dansk deltagelse i et hurtigt grænseindsatshold er udgangspunktet i forordningen, at gæstemedarbejdere og medlemmer af holdene under udførelse af deres opgaver skal overholde fællesskabslovgivningen og værtsmedlemsstatens nationale lovgivning. Forslaget indeholder en beskrivelse af opgaver, som en deltager i et hurtigt grænseindsatshold eller en gæstemedarbejder kan blive pålagt at udføre. Alle disse opgaver er reguleret i Schengen-grænsekodeks. (Artikel 6)

Det vurderes ikke umiddelbart, at der vil være behov for lovændringer i tilfælde af, at en dansk myndighedsperson udsendes med et hurtigt grænseindsatshold og udfører disse opgaver i udlandet. En nærmere vurdering af behov for lovgivning vil imidlertid afhænge af de opgaver og kompetencer for gæstemedarbejdere og medlemmer af holdene, der endeligt fastlægges under forhandlingerne.

For så vidt angår spørgsmålet om assistance fra et hurtigt grænseindsatshold med henblik på at udføre opgaver i Danmark indebærer forslaget, at de hurtige grænseindsatshold ikke kan udsendes til Danmark, medmindre Danmark selv har anmodet om holdenes assistance.

Selv om Danmark måtte beslutte at gennemføre forordningen, er det usandsynligt, at Danmark vil få behov for at anmode om assistance fra et hurtigt indsatshold. Hvis et sådant behov alligevel på et senere tidspunkt måtte opstå, vil det – forinden en dansk anmodning om assistance i givet fald afgives – skulle sikres, at grænseindsatsholdets beføjelser i det konkrete tilfælde er forenelige med dansk ret.

Det bemærkes i relation til det strafferetlige og civilretlige ansvar, som påhviler medlemmer af de hurtige grænseindsatshold og oprindelsesmedlemsstaten, jf. artikel 10 og 11 i forslaget, tilsvarende ordret formuleringen i Rådets rammeafgørelse af 13. juni 2002 om fælles efterforskningshold, som Danmark har gennemført i dansk lovgivning ved lov nr. 258 af 8. maj 2002.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at der i overensstemmelse med Haag-programmet oprettes hurtige grænseindsatshold, og at der vedtages fælles regler for disses beføjelser.

Regeringen fastholder, som forud for vedtagelse af Haag-programmet, vigtigheden af, at medlemslandenes anvendelse af eller bidrag til sådanne eksperthold sker på frivilligt basis og finder det vigtigt, at det fortsat understreges, at ansvaret for grænsekontrollen ligger hos de respektive medlemsstater.

5. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Indledende drøftelser har vist en generel positiv holdning til forslaget hos de øvrige lande.

6. Høring

Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder og Rådet for Etniske Minoriteter er hørt over forslaget.

Institut for Menneskerettigheder har i høringssvaret anført, at der savnes anvisninger på, hvorledes de særlige hensyn, som gør sig gældende i relation til beskyttelsestrængende tredjelandstatsborgere, tilgodeses.

7. Europa-Parlamentet

Kommissionen har sendt forslaget til Europa-Parlamentet samtidig med oversendelse til Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen, jf. EF-traktatens artikel 251.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at de enkelte medlemsstater ikke selv kan sikre en sammenhængende og harmoniseret lovgivning om overdragelse af opgaver til gæstemedarbejdere fra andre medlemsstaters grænsepoliti med henblik på deltagelse i fælles operationer ved de ydre grænser, der samordnes af agenturet, og med henblik på indsættelse i en anmodende medlemsstat. En fællesskabsretsakt er derfor nødvendig for at sikre tilstrækkelig harmonisering.

Tilsvarende kan oprettelsen og forvaltningen af hurtige grænseindsatshold ikke gennemføres på medlemsstatsplan, men kræver handling og samordning fra Fællesskabets side.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens bemærkninger for så vidt angår nærhedsprincippet.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Vedtagelsen af forslaget har ikke statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og beslutningen ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Ved en eventuel beslutning om dansk tilslutning på mellemstatsligt grundlag til forslaget om de hurtige grænseindsatshold, kan det oplyses, at omkostningerne til oprettelse og opretholdelse af de hurtige grænseindsatshold, herunder uddannelse, øvelser og indsættelse, dækkes af Frontex' budget. Udgifterne til de hurtige grænseindsatshold er medregnet i Frontex' nuværende budget. Såfremt Danmark vælger at stille en eller flere medarbejdere til rådighed for puljen til de hurtige grænseindsatshold, skal Danmark selv forestå finansieringen af den eller de pågældende medarbejders løn, også under træningsforløb samt eventuelle udsendelser. Sådanne udgifter forudsættes imidlertid afholdt under eksisterende bevillinger.

Forslagets vurderes herudover ikke at have samfundsøkonomiske, administrative, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser.

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

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik til orientering forud for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 24. juli 2006.