



JUSTITSMINISTERIET

Civil- og Politiafdelingen

Dato: 24. februar 2012  
Kontor: EU-  
formandskabssekretaria-  
tet  
Sagsbeh: Sanne Renée Stengaard  
Jensen  
Sagsnr.: 2012-3051/01-0005  
Dok.: 355037

**Samlenotat vedrørende de sager inden for Justitsministeriets ansvars-  
område, der forventes behandlet på rådsmødet (retlige og indre anlig-  
gender) og mødet i Det Blandede Udvalg den 8. marts 2012**

**Side:**

- 3-5** Dagsordenspunkt 1 Ulovlig indvandring  
*-status*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 6-8** Dagsordenspunkt 2 Schengen Governance – Politisk styring  
af Schengen-samarbejdet  
*-politisk drøftelse og vedtagelse af  
rådskonklusioner*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 9-17** Dagsordenspunkt 3 Rådsafgørelse om Bulgariens og Rumæ-  
niens indtræden i det fulde Schengen-  
samarbejde  
*-vedtagelse*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 18-21** Dagsordenspunkt 4 SIS II  
*-status*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 22-25** Dagsordenspunkt 5 Konference om innovativ grænseforvalt-  
ning  
*-præsentation*  
KOM-dokument foreligger ikke

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.  
Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510  
www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

- 26-29** Dagsordenspunkt 6 En fælles ramme for reel og praktisk solidaritet på asyl- og migrationsområdet  
*-præsentation og vedtagelse af rådskonklusioner*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 30-32** Dagsordenspunkt 7 Grækenlands nationale handlingsplan for asyl og indvandring  
*-status*  
KOM-dokument foreligger ikke
- 33-39** Dagsordenspunkt 8 Det fælles europæiske asylsystem – Ændringsforslag til Dublin-forordningen\*  
*-delvis generel indstilling*  
KOM(2008) 820
- 40-48** Dagsordenspunkt 9 Det fælles europæiske asylsystem – Ændringsforslag til modtagelsesdirektivet\*  
*-delvis generel indstilling*  
KOM(2011) 320

---

\* Forslaget er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmark stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, vil i så fald finde anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

## **Dagsordenspunkt 1: Ulovlig indvandring**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM-dokument foreligger ikke**

#### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 forventes Kommissionen at orientere om status for Kommissionens og formandskabets udarbejdelse af en køreplan for bekæmpelsen af den ulovlige indvandring via EU's sydøstlige ydre Schengen-grænser. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, og nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Regeringen kan generelt støtte en styrket kontrol af de ydre grænser og en effektiv bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskesmugling.*

#### **1. Baggrund**

Den 8. september 2011 sendte Østrig og Ungarn et fælles brev til det daværende polske EU-formandskab, kommissær Malmström (indre anliggender) og medlemsstaternes relevante ministre på området for retlige og indre anliggender om den stigning i antallet af asylansøgere og ulovlige indvandrere, som Østrig og Ungarn oplevede hen over sommeren. Oprindelseslandene er fortrinsvis Afghanistan, Indien, Irak, Iran, Pakistan og Somalia, og personerne bliver angiveligt smuglet ind på Unionens område via Grækenland, Tyrkiet og Balkan-landene.

Østrig og Ungarn har siden peget på en række mulige tiltag til bekæmpelse af ulovlig indvandring og den hertil knyttede organiserede kriminalitet.

Spørgsmålene, der ønskes drøftet, lægger sig tæt op af drøftelserne vedrørende de blandede migrationsstrømme, som EU har oplevet på baggrund af urolighederne i Nordafrika i 2011.

På rådsmødet den 13. december 2011 *noterede Rådet sig, at det danske formandskab vil udarbejde af en køreplan med henblik på at styrke indsatsen i forhold til bekæmpelse af den ulovlige indvandring. Dette arbejde foregår i tæt samarbejde med Kommissionen.*

*På rådsmødet den 8. marts 2012 forventes Kommissionen at orientere om dette arbejde, ligesom der forventes en fortsættelse af den drøftelse vedrørende bekæmpelse af ulovlig indvandring via EU's sydøstlige ydre Schengen-grænser, som fandt sted på rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 22. september, den 27. oktober 2011 og den 13. december 2011.*

## **2. Indhold**

Formålet med den fælles henvendelse fra Østrig og Ungarn var at få sat politisk fokus på den ulovlige indvandring via den sydøstlige ydre Schengen-landegrænse og den hertil knyttede organiserede kriminalitet.

De to lande har på den baggrund nu foreslået et katalog af overordnede tiltag, der samlet kan medvirke til at nedbringe den ulovlige indvandring via Balkan og Tyrkiet til EU og den dertil knyttede organiserede kriminalitet.

Der lægges navnlig op til en styrkelse af det operationelle samarbejde ved den ydre grænse mellem Ungarn og Serbien, herunder gennem øget involvering af Frontex i det igangværende samarbejde med de serbiske grænsemyndigheder. Herudover foreslås et intensiveret samarbejde med tredje-lande om bekæmpelse af ulovlig indvandring og organiseret kriminalitet, herunder menneskehandel og menneskesmugling. I kataloget lægges der op til, at aktiviteterne skal finansieres ved brug af Unionens midler, i særdeleshed "Grænsefonden".

*Det danske formandskab og Kommissionen vil på denne baggrund udarbejde den ovenfor omtalte køreplan, og det forventes, at et første udkast vil blive fremlagt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26. april 2012. Det forventes, at en sådan køreplan bl.a. vil indeholde tiltag med henblik på at fremme forhandlingerne med Tyrkiet om indgåelse af en tilbagetagelsesaftale mellem Unionen og Tyrkiet.*

## **3. Gældende dansk ret**

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

## **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

## **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

## **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

## **7. Andre landes kendte holdninger**

Østrig og Ungarn oplever en stigning i antallet af asylansøgere og ulovlige indvandrere, der er indrejst i EU via den sydøstlige ydre Schengen-grænse og ønsker på baggrund heraf en styrkelse i indsatsen mod ulovlig indvandring.

Der ses ikke i øvrigt at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige landes holdninger.

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Regeringen kan generelt støtte en styrket kontrol af de ydre grænser samt en effektiv bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskesmugling.

## **9. Europa-Parlamentet**

Sagen skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

## **10. Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet**

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende asyl- og indvandringssamarbejdet (SPAIS) *den 9. februar 2012*.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 13. -14. december 2011*.

## **Dagsordenspunkt 2: Schengen Governance – Politisk styring af Schengen-samarbejdet**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM-dokument foreligger ikke**

#### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 forventes en første drøftelse af den politiske styring af Schengen-samarbejdet. Endvidere forventes der at blive lagt op til vedtagelse af rådskonklusioner, som skal bane vejen for at udvikle og styrke den fremtidige politiske styring af Schengen-samarbejdet og sætte rammerne for halvårlige strategiske drøftelser i Det Blandede Udvalg. Rådskonklusionerne har i sig selv hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Regeringen er positiv i forhold til at udvikle og styrke den politiske styring af Schengen-samarbejdet.*

#### **1. Baggrund**

Kommissionen fremlagde den 16. september 2011 den såkaldte Schengen Governance-pakke, som består af to forslag til retsakter og en meddelelse.

Der foreslås for det første en ændring af Schengen-grænsekodeksen med henblik på at fastsætte nærmere regler for kompetencen og procedurerne mv. i forhold til genindførelse af den indre grænsekontrol. Der lægges med forslaget bl.a. op til, at kompetencen til at beslutte, hvornår der skal genetableres indre grænsekontrol i tilfælde, hvor den offentlige orden er truet, overgår til Kommissionen under en komitologi-procedure (dvs. at beslutningen om genetableringen af den indre grænsekontrol træffes af Kommissionen efter, at medlemsstaterne er blevet hørt i en særlig procedure (den såkaldte undersøgelsesprocedure)).

Kommissionen foreslår for det andet, at der indføres en Schengen-evalueringsmekanisme, som skal styrke evalueringen af Schengen-landenes gennemførelse af Schengen-reglerne. Dette skal bl.a. ske ved at indføre nærmere regler om gennemførelse af evalueringerne og opfølgning på anbefalinger, der fremsættes på baggrund af evalueringerne. Der åbnes også op for uanmeldte evalueringsbesøg, ligesom Kommissionen får mu-

lighed for at foretage kontrolbesøg ved de indre Schengen-grænser med henblik på at kontrollere, at grænsekontrollen er ophævet.

Det fremgår af meddelelsen i Schengen Governance-pakken, at Kommissionen hvert halve år vil fremlægge en oversigt over Schengensamarbejdet, som skal danne grundlag for en regelmæssig drøftelse i Rådet og Europa-Parlamentet for at styrke den politiske styring af Schengensamarbejdet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011 drøftede Rådet under frokosten behovet for øget politisk styring af Schengensamarbejdet. Der var i den forbindelse enighed om, at rollen for Det Blandede Udvalg, hvor både EU-medlemsstater og de Schengen-associerede lande (Norge, Island, Schweiz og Liechtenstein) deltager, bør styrkes.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 forventes der en opfølgende drøftelse om den politiske styring af Schengensamarbejdet.

Formandskabet agter i den forbindelse at fremlægge udkast til rådskonklusioner, der skal bane vejen for at udvikle og styrke den fremtidige politiske styring af Schengensamarbejdet og sætte rammerne for halvårlige strategiske drøftelser i Det Blandede Udvalg.

## **2. Indhold**

Der lægges med formandskabets udkast til rådskonklusioner op til, at Det Blandede Udvalg fremover skal være forum for halvårlige strategiske drøftelser om den politiske styring af Schengensamarbejdet. Det vil skulle ske på baggrund af en halvårlig rapport fra Kommissionen om udviklingen på området. Rapporten kan også indeholde forslag til nye Schengen-initiativer eller udfordringer, der er relateret til Schengensamarbejdet.

Parallelt med drøftelser i Rådet lægges der op til en debat i Europa-Parlamentets LIBE-udvalg, hvor man ligeledes kan tage udgangspunkt i Kommissionens halvårlige rapport.

Den første halvårlige drøftelse af den politiske styring af Schengensamarbejdet forventes at finde sted under dansk formandskab.

### **3. Gældende dansk ret**

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

### **7. Andre landes kendte holdninger**

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

### **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Regeringen er positiv i forhold til at udvikle og styrke den politiske styring af Schengen-samarbejdet i form af en halvårlig strategisk drøftelse i Det Blandede Udvalg.

### **9. Europa-Parlamentet**

Sagen skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

### **10. Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet**

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 9. februar 2012.

### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.



### **Dagsordenspunkt 3: Bulgariens og Rumæniens indtræden i det fulde Schengen-samarbejde**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

#### **KOM-dokument foreligger ikke**

#### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 vedtog Rådet konklusioner om afslutning af evalueringen af, hvor langt Bulgarien og Rumænien er nået med forberedelserne til gennemførelse af Schengen-reglerne. På rådsmødet den 22.-23. september 2011 forsøgte det daværende polske formandskab at opnå politisk tilslutning til en trinvis optagelse af Bulgarien og Rumænien i det fulde Schengen-samarbejde, således at kontrollen ved luft- og søgrænserne ophæves først, mens kontrollen ved landgrænserne først ophæves på et senere tidspunkt. Nederlandene og Finland blokerede imidlertid for vedtagelsen af dette forslag. Sagen er senest blevet drøftet af regeringslederne på et møde i Det Europæiske Råd den 9. december 2011 og af justits- og indenrigsministrene på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011. Det forventes, at sagen vil blive drøftet af regeringslederne på mødet i Det Europæiske Råd den 1.-2. marts 2012. Såfremt der ikke opnås enighed på mødet i Det Europæiske Råd om Bulgarien og Rumæniens indtræden, vil der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 blive orienteret om status i sagen, og hvis der på dette møde foreligger den fornødne enstemmighed, vil Rådet vedtage, at Bulgarien og Rumænien indtræder i det fulde Schengen-samarbejde. Folketinget gav den 19. september 2011 den daværende regering mandat til at tilslutte sig en ophævelse af grænsekontrollen mellem Bulgarien og Rumænien og de øvrige Schengen-lande, enten i form af en totrinsmodel eller i form af en fuldstændig ophævelse af grænsekontrollen på én gang.*

#### **1. Baggrund**

##### **1.1. Schengen-samarbejdet og Bulgariens og Rumæniens tiltræden til EU**

Bulgariens og Rumæniens indtræden i EU den 1. januar 2007 blev i Danmark gennemført ved lov nr. 1156 af 25. november 2006 om Den Europæiske Unions udvidelse med Bulgarien og Rumænien. Da de to lande blev medlemmer af EU, blev de Schengen-regler, der hænger direkte sammen

med afskaffelsen af personkontrollen ved de indre grænser, ikke sat i kraft i forhold til de to lande.

Det følger af den protokol, der er tilknyttet EU-tiltrædelsestraktaten for Bulgarien og Rumænien, at Rådet afgør, hvornår den indre grænsekontrol i forhold til de to medlemsstater ophæves.

Denne afgørelse kan først træffes, når det i overensstemmelse med de relevante Schengen-evalueringsprocedurer er sikret, at Bulgarien og Rumænien fuldt ud lever op til det regelsæt, der gælder for Schengen-lande. Afgørelsen om ophævelse af den indre grænsekontrol træffes med enstemmighed af Rådet efter høring af Europa-Parlamentet.

## **1.2. Schengen-evaluering af Bulgarien og Rumænien**

### **1.2.1. Generelt**

Med henblik på at vurdere, om Bulgarien og Rumænien lever op til det nævnte regelsæt, blev der iværksat en evalueringsprocedure (Schengen-proceduren), som indebærer, at et eksperthold bestående af repræsentanter fra de nuværende Schengen-lande og Kommissionen førte tilsyn med og kontrollerede gennemførelsen af Schengen-reglerne i de to lande.

Evalueringsproceduren omfattede Bulgariens og Rumæniens anvendelse af Schengen-reglerne inden for områderne databeskyttelse, politisamarbejde, luftgrænsekontrol, landgrænsekontrol, søgrænsekontrol, visumudstedelse og brugen af Schengen-informationssystemet (SIS).

Begge lande har bl.a. besvaret et omfattende og detaljeret spørgeskema, som giver mulighed for at vurdere landenes gennemførelse af Schengen-reglerne i form af lovgivning, myndighedsstrukturerne på de relevante områder, personalemæssige ressourcer, grænsepersonalets uddannelsesniveau mv.

I begge lande er der endvidere inden for de nævnte områder gennemført evalueringsbesøg af eksperthold. Ekspertholdene har med udgangspunkt i besvarelserne af spørgeskemaerne inspiceret bl.a. de fysiske lokaliteter og f.eks. vurderet kvaliteten af teknisk udstyr. Under evalueringsbesøgene har ekspertholdet haft mulighed for at stille spørgsmål til personalet og derved vurdere personalets kendskab til Schengen-reglerne, relevante sagsge og personalets sprogkunderskaber.

På baggrund af spørgeskemabesvarelsenerne og evalueringsbesøgene har ekspertholdene udarbejdet evalueringsrapporter, der indeholder en række konklusioner og anbefalinger. Rapporterne er efterfølgende blevet diskuteret i Rådets arbejdsgruppe om Schengen-evaluering. Bulgarien og Rumænien har under disse drøftelser løbende rapporteret om de opfølgningsskridt, der er foretaget på baggrund af ekspertholdenes anbefalinger. Arbejdsgruppen om Schengen-evaluering har herefter vurderet, om der har været behov for genbesøg i landene.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 vedtog Rådet konklusioner om afslutning af evalueringen af, hvor langt Bulgarien og Rumænien er nået med forberedelserne til gennemførelse af Schengen-reglerne. Det fremgår af rådskonklusionerne, at Bulgarien og Rumænien i det store og hele er tilstrækkeligt forberedte til at kunne gøre tilfredsstillende brug af Schengen-reglerne. Selv om nogle udestående spørgsmål endnu kræver en yderligere opfølgende indsats, udgør de ikke en hindring for Rumæniens og Bulgariens fulde anvendelse af alle dele af Schengen-reglerne, på betingelse af at de to lande samtidig tiltræder Schengensamarbejdet. Det fremgår således af rådskonklusionerne, at betingelserne for, at Rådet efter tiltrædelsesakten for Bulgariens og Rumæniens optagelse i EU kan træffe afgørelse om at ophæve den indre grænsekontrol ved luft-, land- og søgrænser mellem Bulgarien/Rumænien og de øvrige Schengen-lande, er opfyldt.

På rådsmødet den 22.-23. september 2011 fremlagde *det daværende polske* formandskab et kompromisforslag om en trinvis optagelse af Bulgarien og Rumænien i det fulde Schengen-samarbejde, således at det i første omgang alene er kontrollen ved luft- og søgrænserne, der ophæves, mens kontrollen ved landgrænserne først ophæves på et senere tidspunkt. På grund af Finlands og Nederlandenes modstand lykkedes det ikke at opnå enighed om denne model. *Finland har tilkendegivet, at man under visse omstændigheder er villig til at acceptere et kompromisforslag. Man har fra finsk side tidligere tilkendegivet, at man fortsat vil lægge stor vægt på den CVM-rapport om korruptionsbekæmpelse mv., som blev offentliggjort den 8. februar 2012. Den finske holdning til den offentliggjorte rapport kendes ikke. Nederlandene fastholder indtil videre sin hidtidige position.*

### **1.2.2. Politisamarbejde**

For så vidt angår politisamarbejde blev Bulgarien og Rumænien evalueret i marts og april 2009, hvor gennemførelse af relevant lovgivning, politiets

organisation og det operationelle politisamarbejde på nationalt og internationalt plan blev vurderet. Der blev i denne forbindelse foretaget en række besøg på bl.a. politistationer og ved grænseovergange.

### **1.2.3. Databeskyttelse**

Der blev i april 2009 foretaget en evaluering af databeskyttelsesniveauet i Bulgarien og Rumænien, hvor relevant lovgivning, databeskyttelsesmyndigheder, regler for logning af databehandlingsskridt og it-sikkerhed, visumudstedelse og internationalt samarbejde var genstand for evaluering. Databeskyttelsesevalueringerne er sket på baggrund af spørgeskemabesvarelserne og i form af oplæg ved de bulgarske og rumænske myndigheder.

### **1.2.4. Visumudstedelse**

Bulgariens og Rumæniens generalkonsulater i Istanbul og ambassaderne i Chisinau (Moldova) blev inspiceret i juni 2009 med henblik på en vurdering af landenes praksis i forhold til visumudstedelse. Adgangen til konsulaterne og ambassaderne, sikkerhedsforanstaltninger og -kontrol på den pågældende lokalitet, processen for indgivelse af ansøgninger og selve ansøgningsprocessen, visumtyper, visumstickers (klistermærke, hvorpå data vedrørende visummet, f.eks. udstedelsesdato og gyldighedsperiode er anført), afslag på ansøgninger, datahåndtering, sikkerhedsgodkendelse af personale og materiel, udstyr til at påvise falske dokumenter, undervisning og uddannelse var genstand for evaluering.

### **1.2.5. Sø-, luft- og landgrænser**

Landenes søgrænsekontrol blev evalueret i august og september 2009, luftgrænsekontrollen i november 2009 og landgrænsekontrollen i marts og i november 2010.

I Rumænien blev der i november 2010 endvidere foretaget genbesøg i en lufthavn og ved en landgrænseovergang. I Bulgarien blev der i december 2010 foretaget genbesøg ved en landgrænseovergang.

På et møde i Schengen-evalueringsarbejdsgruppen blev det den 28. januar 2011 besluttet, at der skulle foretages endnu et genbesøg ved den bulgarske landgrænseovergang. Dette genbesøg blev afholdt den 21.-23. marts 2011.

Evalueringerne af sø-, luft- og landgrænser er sket ved en gennemgang af bl.a. lovgivning og internationalt samarbejde i forbindelse med grænsekontrol. Der er endvidere foretaget kontrol af de organisatoriske og de såkaldte funktionelle strukturer, den operationelle effektivitet (herunder ressourcer og kontrolniveau), risikoanalyser, behandling af datamateriale, politiundersøgelser af udlændinge, uddannelse af personale, tilbagetagelse af udlændinge, afvisning på grænsen, ulovlig indvandring og transportøransvar. Der er herudover foretaget en række inspektionsbesøg af havne, lufthavne og landgrænseovergange. Under disse inspektionsbesøg har ekspertholdet endvidere foretaget evaluering af kontrolprocedurer, grænseovervågning og uddannelse af personale.

#### **1.2.5.1. Rumænien**

Det fremgår af de rådskonklusioner, der blev vedtaget på rådsmødet den 9. juni 2011, at Schengen-evalueringen af de rumænske luftgrænser viste en generelt velstruktureret offentlig myndighed, der foretager grænseforvaltningen, en god faglig kompetence hos de ansatte i grænsepolitiet og et tilfredsstillende kendskab til kravene i Schengen-grænsekodeksen. Det fremgår endvidere af rådskonklusionerne, at det disponible udstyr hovedsageligt var tilstrækkeligt. De mindre mangler, der under det første evalueringsbesøg blev påvist, er på et senere besøg konstateret tilstrækkeligt afhjulpet. Det fremgår af rådskonklusionerne, at der ifølge opfølgningsoplysninger modtaget fra Rumænien, er blevet eller snart bliver rettet op på mangler med hensyn til luftfartsselskabernes ansvar og kapaciteten til at opspore/afsløre menneskesmuglere.

For så vidt angår de rumænske søgrænser fremgår det af rådskonklusionerne, at evalueringen viste et godt niveau af samarbejde, national og international kommunikation, situationskendskab og reaktionskapacitet, og at grænsekontrollen udføres med tilstrækkeligt udstyr og af specialtrænet personel. Der er også et godt niveau af risikoanalyse og en velstruktureret kommandokæde. Det fremgår af rådskonklusionerne, at der i opfølgningsprocessen er blevet rettet op på tidligere konstaterede mangler med hensyn til transportvirksomheders ansvar, samt på mindre mangler bl.a. med hensyn til udførelsen af grænsekontrol og behovet for bedre uddannelse og sprogfærdigheder generelt.

For så vidt angår de rumænske landgrænser fremgår det af rådskonklusionerne, at evalueringen viste et godt niveau af grænsekontrol, en professionel samlet taktisk og operationel tilgang i grænseovervågningen, en pro-

fessionel udførelse af risikoanalyse og efterretning samt et godt samarbejde både internationalt og med nabolandene. Den tilgængelige infrastruktur og personaleniveauet på stedet blev anset for tilstrækkelig. Det fremgår endvidere af rådskonklusionerne, at de mindre mangler, der blev påvist under det første evalueringsbesøg bl.a. med hensyn til udførelse af grænsekontrol og udstyr samt antallet af uanmeldte inspektioner på regionalt og centralt niveau med henblik på modvirkning af korruption, er blevet afhjulpet i opfølgingsprocessen, og at de fleste foranstaltninger er blevet gennemført. Der blev i forbindelse med evalueringen afholdt et nyt besøg ved to bestemte grænseovergangssteder, hvor det kunne konstateres, at påviste mangler vedrørende infrastruktur og udstyr var blevet afhjulpet, og begge grænseovergangssteder blev konstateret fuldt operationelle med udstyr i overensstemmelse med de relevante anbefalinger, og personale, der er i stand til at udføre grænsekontrol i tråd med bestemmelserne i Schengen-grænsekodeksen.

#### **1.2.5.2. Bulgarien**

Det fremgår af de rådskonklusioner, der blev vedtaget på rådsmødet den 9. juni 2011, at den infrastruktur, der benyttes til grænsekontrol ved de bulgarske luftgrænser, lever op til kravene i Schengen-grænsekodeksen, og at udstyret hovedsageligt er tilstrækkeligt og moderne. Den systematiske taktiske risikoanalyse, der resulterer i henstillinger vedrørende niveauer for grænsekontrol, samt tutorordningen kan betragtes som såkaldt bedste praksis. Der blev ved evalueringen påvist mangler inden for udstyr, udførelse af grænsekontrol og uddannelse, fuldstændig fysisk adskillelse i Burgas lufthavn og pligten til at formidle passageroplysninger, sprogkunderskaber og gennemførelse af luftfartsselskabernes ansvar, hvilket der rettes op på i opfølgingsfasen. Det fremgår således af opfølgingsrapporten fra juli 2011, at evalueringsholdets anbefalinger vedrørende Burgas lufthavn er blevet gennemført.

For så vidt angår de bulgarske søgrænser fremgår det af rådskonklusionerne, at den klare ramme for og de anvendte metoder til samarbejdet mellem forskellige myndigheder bidrager til at øge sikkerheden ved søgrænserne, og at den systematiske taktiske risikoanalyse, kontrollen af fiskerfartøjer og grænsekontrollen af lystfartøjer kan betragtes som bedste praksis. Det blev vurderet, at grænseovervågningssystemet generelt opfylder kravene i Schengen-grænsekodeksen. Der er under opfølgningen blevet rettet op på de påviste mangler inden for grænsekontrol og grænseovervågning, visumudstedelse, infrastruktur og sprogkunderskaber.

For så vidt angår de bulgarske landgrænser fremgår det af rådskonklusionerne, at evalueringen efter det andet genbesøg viste et pragmatisk og professionelt niveau af samarbejde på grænsen, både hvad angår grænsekontrol og grænseovervågning. Det blev under genbesøgene konstateret, at de anbefalinger, der blev fremsat vedrørende grænsekontrol ved grænsen mellem Bulgarien og Tyrkiet, grænseovervågning, bemanning, kommunikation, ledelses- og sproguddannelse, situationskendskab og strategisk tilgang, er blevet gennemført og fortsat vil blive overvåget nøje i opfølgningsprocessen. Det fremgår endvidere, at Bulgarien, foruden de allerede iværksatte foranstaltninger, som en proaktiv foranstaltning har besluttet at udarbejde en særlig pakke af ledsagende foranstaltninger med henblik på eventuelt stigende indvandringsstrømme efter den fuldstændige indtræden i Schengen-samarbejdet.

### **1.2.6. Evaluering af SIS/SIRENE**

Efter den ovennævnte evalueringsprocedure og opfølgningsprocedure i forhold til databeskyttelse vedtog Rådet den 26. april 2010 konklusioner om, at databeskyttelsesniveauet i Bulgarien og Rumænien var tilfredsstillende. Dette var en forudsætning for, at der kunne overføres data via Schengen-informationssystemet (SIS) til de to lande, og dermed for at SIS/SIRENE-evalueringerne kunne gennemføres.

I juni 2010 traf Rådet afgørelse om anvendelse af reglerne om SIS (der er en del af Schengen-regelsættet) i Bulgarien og Rumænien med virkning fra den 15. oktober 2010. Den 5. november 2010 blev begge lande fuldt operationelle. Der blev i form af de såkaldte SIS/SIRENE-evalueringer foretaget kontrol af den nationale lovgivning mv. angående SIS og af de myndigheder, der anvender systemet. Som et led i evalueringen blev der foretaget inspektionsbesøg på landenes SIRENE-kontorer og en række anmeldte og uanmeldte inspektionsbesøg på politistationer mv. for at vurdere anvendelsen af systemet.

## **2. Indhold**

*Det forventes, at sagen vil blive drøftet af regeringslederne på mødet i Det Europæiske Råd den 1.-2. marts 2012. Såfremt der ikke opnås enighed i Det Europæiske Råd om Bulgariens og Rumæniens indtræden vil der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 blive orienteret om status i sagen, og hvis der foreligger den fornødne enstemmighed, vil Rådet vedtage, at Bulgarien og Rumænien indtræder i det fulde Schengen-samarbejde.*

### **3. Gældende dansk ret**

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

### **7. Andre landes kendte holdninger**

Frankrig, Tyskland og Nederlandene, støttet af Finland, har under tidligere drøftelser af sagen udtrykt skepsis over for, om Bulgarien og Rumænien er parate til på nuværende tidspunkt at blive optaget i det fulde Schengensamarbejde. Frankrig og Tyskland kunne på rådsmødet den 22.-23. september 2011 tilslutte sig kompromisforslaget om en trinvis ophævelse af grænsekontrollen mellem de to lande og resten af Schengen-området, mens Finland og Nederlandene var imod forslaget. *Finland har tilkendegivet, at man under visse omstændigheder er villig til at acceptere et kompromisforslag. Man har fra finsk side tidligere tilkendegivet, at man fortsat vil lægge stor vægt på den CVM-rapport om korruptionsbekæmpelse mv., som blev offentliggjort den 8. februar 2012. Den finske holdning til den offentliggjorte rapport kendes ikke. Nederlandene fastholder indtil videre sin hidtidige position.*

### **8. Foreløbig generel dansk holdning**

I overensstemmelse med de rådskonklusioner, som Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog på rådsmødet den 9.-10. juni 2011, er det Danmarks opfattelse, at Bulgarien og Rumænien opfylder de krav, som følger af Schengen-regelsættet, og at der derfor er grundlag for, at Rådet træffer beslutning om, at Rumænien og Bulgarien optages i det fulde Schengensamarbejde.



## **9. Europa-Parlamentet**

Spørgsmålet om den fulde anvendelse af Schengen-reglerne i Bulgarien og Rumænien har været sendt i høring i Europa-Parlamentet, der har støttet den fulde optagelse af de to lande i Schengen-samarbejdet.

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 29. november 2011.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen blev forelagt Folketingets partier til forhandlingsoplæg den 19. september 2011 forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011 og har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 13.-14. december 2011.*

## **Dagsordenspunkt 4: SIS II - statusorientering**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM-dokument foreligger ikke**

#### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. Kommissionen forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 at orientere om status for SIS II-projektet. Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Sagen om status for SIS II har i sig selv hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.*

#### **1. Baggrund**

På grundlag af drøftelserne på det uformelle rådsmøde i Prag den 15.-16. januar 2009 vedtog Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009 en række rådskonklusioner om, hvordan man fremover kan sikre den nødvendige fremdrift i SIS II-projektet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 blev det besluttet at fortsætte arbejdet med udviklingen af SIS II. Rådet fastholdt dog muligheden for i stedet for SIS II at udvikle et mindre avanceret system (SIS 1+RE), hvis en række nærmere bestemte tekniske milepæle for udviklingen af SIS II ikke nås.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 23. april 2010 forelå det endelige resultat af den første milepælstest. Der blev på den baggrund opnået enighed om nogle rådskonklusioner, der indebærer, at udviklingen af SIS II skal fortsætte på grundlag af det nuværende SIS II-projekt.

På rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 blev der vedtaget rådskonklusioner om, at Rådet noterede sig Kommissionens samlede overordnede tidsplan og samlede budgetoverslag. Kommissionen har efterfølgende fremlagt et uddybende skema over omkostningerne forbundet med udviklingen af det centrale system.

Det fremgår af den fremlagte tidsplan, at der frem til midten af 2012 skal foretages test af både det centrale og de nationale systemer. Afslutningen på disse tests vil være gennemførelsen af den såkaldte anden milepælstest

og en mere omfattende test, som på nuværende tidspunkt forventes afsluttet i midten af 2012. Fra midten af 2012 vil man udføre en række prøveoverførsler af testdata efterfulgt af reelle dataoverførsler i fjerde kvartal af 2012. SIS II forventes på nuværende tidspunkt at være i drift i første kvartal af 2013. Det fremgår af Kommissionens budgetoverslag, at videreudviklingen af systemet medfører yderligere omkostninger på ca. 13 millioner euro mere end hidtil anslået. Disse merudgifter, som vil blive afholdt over EU-budgettet, skyldes hovedsagligt kravet om udvidelse af systemets kapacitet som følge af de nye medlemstaters opkobling til systemet.

*Kommissionen har senest på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011 orienteret om status for projektet.*

### Lissabon-Traktaten

Udviklingen af SIS II vedrører både EU-samarbejdet på grundlag af TEF afsnit IV om visum, asyl og indvandring mv. (tidligere søjle 1) og EU-samarbejdet på grundlag af TEU afsnit VI om politi og strafferet (tidligere søjle 3).

Med Lissabon-Traktatens ikrafttræden overførtes det mellemstatslige samarbejde om politi og strafferet til det overstatslige samarbejde om retlige og indre anliggender efter reglerne i TEF afsnit IV (3. del, afsnit V, i ”Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde”, TEUF).

Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-Traktaten, finder dermed anvendelse.

Ifølge protokollens artikel 1 deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, og ifølge artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark (”retsforbeholdet”).

Retsakter på området for politisamarbejde og retligt samarbejde i straffesager, der er vedtaget inden Lissabon-Traktatens ikrafttræden, er derimod fortsat bindende for Danmark, ligesom de finder anvendelse i Danmark (på mellemstatsligt grundlag). Det gælder bl.a. rådsafgørelse 2001/886/RIA af 6. december 2001 om udviklingen af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) og rådsafgørelse 2007/533/RIA af 12. juni

2007 om oprettelse, drift og brug af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II).

I det omfang Rådet fremover træffer foranstaltning om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i TEUF, 3. del, afsnit V, træffer Danmark, i henhold til protokollens artikel 4, inden seks måneder foranstaltning om, hvorvidt Danmark vil gennemføre denne foranstaltning i dansk lovgivning. En dansk beslutning herom vil skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater (og associerede Schengen-lande).

## **2. Indhold**

Kommissionen har som nævnt fremlagt en samlet overordnet tidsplan og et budgetoverslag, som Rådet den 7.-8. oktober 2010 noterede sig ved vedtagelse af skriftlige konklusioner.

Kommissionen har endvidere fremlagt et uddybende skema over de omkostninger, der er forbundet med udviklingen af det centrale system.

Kommissionen forventes på rådsmødet *den 8. marts 2012* at orientere om status for projektet.

## **3. Gældende dansk ret**

Sagen om status for SIS II giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

## **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen om status for SIS II har ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Det bemærkes, at de yderligere omkostninger på ca. 13 millioner euro til videreudvikling af systemet, der som nævnt vil blive afholdt over EU-budgettet, muligvis vil ske i form af omprioriteringer. Kommissionen har oplyst, at det således ikke forventes, at medlemsstaterne skal afholde merudgifter.

## **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

## **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

## **7. Andre landes kendte holdninger**

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning.

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side forventer man at kunne tage Kommissionens statusorientering til efterretning.

## **9. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet har den 22. oktober 2009 afgivet beslutning om fremskridt i etableringen af SIS II.

## **10. Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde**

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde den 29. november 2011.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) *den 13.-14. december 2011.*

## **Dagsordenspunkt 5: Konference om innovativ grænseforvaltning**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM-dokument foreligger ikke**

#### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 forventes en præsentation af konklusionerne fra en fælles dansk-nederlandsk konference om innovativ grænseforvaltning afholdt den 2.-3. februar 2012 i København. Konferencen fokuserede på to kommende EU-initiativer om intelligente grænser; et fælles europæisk ind- og udrejsesystem til registrering af tredjelandstatsborgeres rejser ind og ud af Schengenområdet og et program for registrerede rejsende, der via forhåndsregistrering skal lette grænsepassagen for hyppigt rejsende tredjelandstatsborgere. Konferencen fokuserede endvidere på muligheden for at indføre automatiseret grænsekontrol. Konklusionerne fra konferencen vil give Kommissionen nogle politiske retningslinjer til brug for det forestående arbejde med at udarbejde forslag til retsakter om de to systemer. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, og nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Man agter fra dansk side at tage præsentationen af konklusionerne til efterretning.*

#### **1. Baggrund**

I det flerårige arbejdsprogram for området for retlige og indre anliggender (Stockholm-programmet), som medlemsstaterne vedtog i december 2009, opfordres Kommissionen til at fremsætte forslag til et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området og et system til understøttelse af et program for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere med henblik på, at disse systemer snarest muligt bliver operationelle.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 blev der vedtaget rådskonklusioner om, at Rådet ser frem til en snarlig præsentation af Kommissionens meddelelse om intelligente grænser, der omfatter både et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengenområdet og et system for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere.

Det Europæiske Råd vedtog den 23.-24. juni 2011 ligeledes konklusioner, hvoraf fremgår, at det er vigtigt at sikre, at de ydre grænser håndteres effektivt og ensartet. Dette skal understøttes af en hurtig fremdrift i arbejdet med intelligente grænser, ligesom et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området og et program for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere bør indføres.

Kommissionens fremlagde den 25. oktober 2011 sin meddelelse om intelligente grænser.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011 havde Rådet en indledende drøftelse af de modeller, som foreslås i meddelelsen.

Kommissionen forventes medio 2012 at fremsætte forslag til retsakter om intelligente grænser i form af forordninger med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmådes artikel 77.

Det danske formandskab afholdt den 2.-3. februar 2012 sammen med Nederlandene en konference om innovativ grænseforvaltning, som fokuserede på de to systemer i konceptet ”intelligente grænser”. Konferencen fokuserede endvidere på muligheden for at indføre automatiseret grænsekontrol.

Med henblik på at udstikke politiske retningslinjer på vegne af formandskabet til brug for Kommissionens arbejde frem mod fremsættelse af forslag til retsakter vil det danske formandskab på rådsmødet den 8. marts 2012 præsentere konklusionerne fra konferencen.

## **2. Indhold**

På konferencen om innovativ grænseforvaltning den 2.-3. februar 2012 tilkendegav deltagerne generel opbakning til et ind- og udrejsesystem, der kan have væsentlige fordele for grænsemyndighederne.

En række deltagere gav på konferencen udtryk for, at en centraliseret database var at foretrække frem for en decentraliseret. Endvidere tilkendegav flere af deltagerne, at ind- og udrejsesystemet alene vil have reel værdi, hvis det er baseret på biometriske data.

På konferencen var der endvidere en debat om, hvilke myndigheder der vil skulle have adgang til oplysningerne i de to systemer.

Endelig fremhævede et bredt flertal af deltagerne – i overensstemmelse med tidligere udmeldinger fra medlemsstaterne – at de finansielle omkostninger skal indgå i de videre overvejelser.

### **3. Gældende dansk ret**

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

### **7. Andre landes kendte holdninger**

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

### **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Man agter fra dansk side at tage præsentationen af konklusionerne til efterretning.

### **9. Europa-Parlamentet**

Sagen skal ikke forelægges Europa-Parlamentet. Det bemærkes, at medlemmer af LIBE-udvalget deltog i konferencen.



## **10. Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet**

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 9. februar 2012.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Kommissionens meddelelse om intelligente grænser blev imidlertid forelagt udvalget til orientering forud for rådsmødet den 13.-14. december 2011.

## **Dagsordenspunkt 6: En fælles ramme for reel og praktisk solidaritet på asyl- og migrationsområdet**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM-dokument foreligger ikke**

#### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 vil formandskabet fremlægge udkast til rådskonklusioner som opfølgning på diskussionen om en fælles ramme for reel og praktisk solidaritet på asyl- og migrationsområdet, der fandt sted på det uformelle ministermøde i København den 26.-27. januar 2012. Den fælles ramme for solidaritet forventes i høj grad at bygge på eksisterende og allerede planlagte EU-initiativer. Rådskonklusionerne har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, og nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Regeringen er overordnet positiv over for tiltag, der har til formål at øge solidaritet mellem medlemsstaterne. På den baggrund agter regeringen at tilslutte sig udkastet til rådskonklusioner.*

#### **1. Baggrund**

Det Europæiske Råd understregede i rådskonklusioner af 24. juni 2011 behovet for at udvise reel og praktisk solidaritet med de medlemsstater, der er mest berørt af migrationsstrømme.

Kommissionen fremlagde den 2. december 2011 en meddelelse om styrket solidaritet i EU på asylområdet, som indeholder forslag til tiltag, der kan fremme solidaritet på asylområdet, herunder det fælles europæiske asylsystem (CEAS), Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO), solidaritetsfonde, genbosætning og styrkelse af Dublin-samarbejdet.

På den baggrund drøftede medlemsstaterne på det uformelle ministermøde i København den 26.-27. januar 2012 muligheden for at etablere en mere formel ramme for reel og praktisk solidaritet mellem medlemsstaterne. På mødet blev der udtrykt generel støtte til udviklingen af en sådan ramme.

Formandskabet vil på rådsmødet den 8. marts 2012 fremlægge udkast til rådskonklusioner som opfølgning på diskussionen på det uformelle ministermøde i København.

## 2. Indhold

Formandskabet vil lægge op til nogle rådskonklusioner, som tager udgangspunkt i Kommissionens meddelelse om styrket solidaritet i EU på asylområdet og initiativer.

Formålet med en sådan fælles ramme for solidaritet er på en mere koordineret, effektiv og ensartet måde at udvise solidaritet både i forhold til medlemsstaternes generelle håndtering af migrationsspørgsmål og i forhold til de ekstraordinære situationer, hvor asyl-, grænse- og migrationssystemerne er under særligt pres.

Forudsætningen for en fælles ramme for solidaritet vil være en gensidig tillid mellem medlemsstaterne, herunder at medlemsstaterne lever op til deres ansvar og forpligtelser. Imidlertid skal en ramme kunne tage højde for de ekstraordinære situationer, hvor dette ikke længere er muligt.

Konklusionerne forventes især at fremhæve forslaget om en tidlig varslings- og beredskabsmekanisme i Dublin-forordningen, der vil gøre det muligt for EASO og Kommissionen hurtigt at reagere på eventuelle problemer, således at nødsituationer forebygges og undgås.

Elementer, som vil kunne indgå i en sådan solidaritetsramme, omfatter bl.a.:

- Etablering af en tidlig varslings- og beredskabsmekanisme i Dublin-forordningen, der bl.a. vil bygge på løbende indrapporteringer fra medlemsstaterne og et samarbejde mellem EASO, Kommissionen og medlemsstaterne med henblik på at analysere den løbende asylsituation i medlemsstaterne.
- Styrkelse af EASO og Frontex og deres bistand til medlemsstaternes administration af asyl-, migrations- og grænseområdet generelt og i nødsituationer.
- Mulighederne for finansiel støtte fra de nye fonde for henholdsvis Intern Sikkerhed og Asyl og Migration (i perioden 2014-2020), der også i nødsituationer skal kunne udbetales hurtigt og fleksibelt.

- Styrkelse af grænseforvaltningen og Schengen-samarbejdet, bl.a. gennem understøttelse af Frontex' rolle.
- Evaluering af det såkaldt intra-europæiske genbosætningsprogram, der blev gennemført som pilotprojekt på Malta i 2011.
- Styrkelse af det strategiske samarbejde med henholdsvis kandidatlande, oprindelseslande, såkaldte sikre første asyllande og transitlande gennem bl.a. twinningprojekter, regionale beskyttelsesprogrammer, genbosætning mv.

### **3. Gældende dansk ret**

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for dansk ret.

### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen har i sig selv hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

### **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

### **7. Andre landes kendte holdninger**

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning.

### **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Fra dansk side vil man kunne tilslutte sig udkastet til rådskonklusioner.

### **9. Europa-Parlamentet**

Sagen skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

## **10. Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet**

Sagen har været drøftet i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 9. februar 2012.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

## **Dagsordenspunkt 7: Grækenlands nationale handlingsplan for asyl og indvandring**

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM-dokument foreligger ikke**

#### **Resumé**

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 forventes Kommissionen og Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) at orientere om status for implementeringen af den nationale migrationshandlingsplan i Grækenland. Statusorienteringen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, og nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.*

#### **1. Baggrund**

Grækenland modtog i de første otte måneder af 2011 samlet set det samme antal ulovlige indvandrere som i den tilsvarende periode af 2010, mens der ved landegrænsen til Tyrkiet er registreret en stigning i antallet af ulovlige indvandrere på 17 procent.

*Samtidig har flere medlemsstater, herunder Østrig og Ungarn, i 2011 oplevet en stigning i antallet af ulovlige indvandrere fra Afghanistan, Indien, Irak, Iran, Pakistan og Somalia. På grund af forholdene i Grækenland er det muligt for disse personer ulovligt at komme ind i EU.*

*Hertil kommer, at Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol den 21. januar 2011 afsagde dom i sagen M.S.S. mod Belgien og Grækenland angående behandlingen af en afghansk asylansøger. Domstolen fandt, at Grækenland overtrådte Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder på grund af forholdene ved den pågældende asylansøgers frihedsberøvelse og leveforholdene for asylansøgeren samt ved de græske myndigheders behandling af vedkommendes asylansøgning.*

Situationen i Grækenland på asylområdet har tidligere været drøftet på rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010, den 24.-25. februar 2011, den 11.-12. april 2011, den 22.-23. september 2011 og den 27.-28. oktober 2011. På sidstnævnte møde blev den nationale græske migrationshandlingsplan også drøftet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 forventes *Kommissionen* og Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) at orientere om navnlig status for implementeringen af den græske migrationshandlingsplan.

## **2. Indhold**

Medlemsstaterne og Kommissionen har ved flere lejligheder understreget over for Grækenland, at genopbygning af asylsystemet i Grækenland i høj grad afhænger af græsk medejerskab og tilstedeværelse af de fornødne ressourcer.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 oplyste Grækenland, at man arbejdede intensivt med at implementere migrationshandlingsplanen, og at fokus var på følgende fire områder: 1) etablering af en ny civil udlændingemyndighed, 2) etablering af fornødne modtagefaciliteter, 3) særlige indsatser for at forbedre forholdene for sårbare grupper og 4) effektiv udsendelse.

Grækenland og EASO indgik den 1. april 2011 en aftale om udsendelse af specifikke asylstøttehold til Grækenland med henblik på at sikre en effektiv implementering af migrationshandlingsplanen.

Der er efterfølgende efter det oplyste sket visse beskedne fremskridt i forhold til oprettelse af en civil asylmyndighed og flere og bedre modtagelses- og detentionscentre.

*EASO aflagde i januar 2012 besøg i Grækenland for at vurdere gennemførelsen af den græske migrationshandlingsplan. Efter det oplyste skrider arbejdet langsomt fremad. Således behandlede Grækenland sidste år dobbelt så mange asylansøgninger som i 2010, ligesom der er et fald på 30% i antallet af klager over asylafgørelser i forhold til 2010. Manglen på kompetent sagsbehandlingspersonale udgør dog fortsat et problem.*

## **3. Gældende dansk ret**

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

#### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark.

#### **5. Høring**

Der er ikke foretaget høring vedrørende sagen.

#### **6. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen.

#### **7. Andre landes kendte holdninger**

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning.

#### **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Regeringen finder det vigtigt at udvise solidaritet over for de medlemsstater, der er udsat for et særligt stort pres på deres asylsystemer, og regeringen støtter derfor det igangværende arbejde med at genopbygge det græske asylsystem.

#### **9. Europa-Parlamentet**

Sagen skal ikke forelægges Europa-Parlamentet.

#### **10. Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet**

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 9. februar 2012.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27. – 28. oktober 2011.



**Dagsordenspunkt 8: Det fælles europæiske asylsystem – Ændringsforslag til forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen)\***

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

**KOM(2008) 820**

## **Resumé**

*Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Danmark deltager dog i kraft af en parallelaftale i den gældende Dublin-forordning. På rådsmødet den 8. marts 2012 vil formandskabet orientere om status for forhandlingerne af Dublin-forordningen. Formandskabet vil forsøge at opnå enighed om de sidste udeståender, herunder forankringen af et tidligt varslings- og beredskabssystem i Dublin-forordningen med henblik på at forhindre nedbrud i asylsystemer. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Regeringen kan overordnet støtte en ændring af Dublin-forordningen og etablering af et tidligt varslings- og beredskabssystem.*

## **1. Baggrund**

Det fremgår af Haag-programmet fra november 2004, at formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er – inden udgangen af 2010 – at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der bevilges asyl eller subsidiær beskyttelse (dvs. personer der nyder anden beskyttelse end den der følger af Flygtningekonventionen).

Med Det Europæiske Råds vedtagelse den 15.-16. oktober 2008 af den europæiske pagt om indvandring og asyl blev fristen for gennemførelse af anden fase af det europæiske asylsystem udskudt til udgangen af 2012.

Gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem kræver ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen, flygtningedefinitionsdirektivet, modtagelsesdirektivet og asylproceduredirektivet.

Forhandlingerne om forslaget til ændring af Dublin-forordningen (KOM(2008) 820), der blev fremsat den 3. december 2008, er et hovedelement i det fælles europæiske asylsystem.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Danmark har imidlertid en parallelaftale i forhold til den eksisterende Dublin-forordning, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet disse retsakter med ændringer på mellemfolkeligt grundlag, såfremt Danmark giver meddelelse til Kommissionen inden 30 dage efter vedtagelsen om, at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i sin lovgivning.

På det uformelle ministermøde (retlige og indre anliggender) i Sopot (Polen) den 18. juli 2011 drøftede medlemsstaterne første gang muligheden for at oprette et *tidligt varslings-* og beredskabssystem som et alternativ til den suspensionsmekanisme, som Kommissionen oprindeligt har foreslået. Formålet med mekanismen er løbende at overvåge gennemførelsen af de forskellige asylretsakter i medlemsstaterne for hurtigt at kunne yde støtte til de af medlemsstaternes asylsystemer, der måtte være under pres, og i øvrigt at understøtte den gensidige tillid mellem medlemsstaterne.

Et forslag til oprettelse af *et varslingsystem* blev efterfølgende drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.- 23. september 2011.

*Systemet blev senest drøftet på det uformelle ministermøde i København den 26.-27. januar 2012 som del af en generel diskussion om mulige solidaritetstiltag mellem medlemsstaterne. På mødet blev forslaget om at forankre systemet i Dublin-forordningen generelt støttet af medlemsstaterne.*

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 forventes formandskabet at *orientere om status for forhandlingerne af Dublin-forordningen og forsøge at opnå enighed om de sidste udeståender i forslaget, herunder forankringen af et tidligt varslings- og beredskabssystem i forordningen (generel indstilling).*

## 2. Indhold

Forslaget til ændring af Dublin-forordningen har navnlig fokus på at øge Dublin-systemets effektivitet og beskyttelsesniveauet for ansøgere om international beskyttelse.

*Drøftelsen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 forventes bl.a. at være koncentreret om forslaget til en suspensionsmekanisme, som skal kunne suspendere Dublin-overførsler i forhold til lande, der er under særligt pres. Denne mekanisme foreslås nu erstattet af ovennævnte varslings- og beredskabssystem.*

*Andre væsentlige bestemmelser i ændringsforslaget omfatter:*

- *Forslag til styrkelse af princippet om familiens enhed ved at udvide retten til under asylsagsbehandlingen at blive ført sammen med familiemedlemmer, som opholder sig i andre medlemsstater, således at retten også kommer til at omfatte familiemedlemmer, der nyder såkaldt subsidiær beskyttelse i anden medlemsstat, og afhængige slægtninge.*
- *Forslag til styrkelse af retsgarantierne for ansøgerne gennem bl.a. øget information og obligatorisk samtale med alle ansøgere og præcisering af, hvornår der må ske frihedsberøvelse.*
- *Forslag til præcisering af bestemmelserne i forordningen om humanitære sager, indførelse af bestemmelser om effektive retsmidler og muligheden for opsættende virkning.*

Siden rådsmødet den 22.-23. september 2011 er et fælles polsk-dansk forslag om oprettelse af et *tidligt varslings- og beredskabssystem* blevet drøftet som et alternativ til suspensionsmekanismen.

Der lægges op til et enkelt og fokuseret *tidligt varslings- og beredskabssystem*, som hurtigt kan tages i brug med henblik på at yde støtte til lande, der oplever et stort pres på deres asylsystemer. Støtten vil afhængig af konkrete behov kunne bestå af konsultationer med Kommissionen og Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) og mere konkret gennem støtte til at udarbejde forebyggende handlingsplaner eller støtte fra EASO's asylstøtte-teams, Frontex mv. Der er tale om et system, hvor et øget behov for bi-

stand skal modsvares af øget og hurtig støtte. EASO tiltænkes i tæt samarbejde med Kommissionen en overordnet rolle i systemet.

### **3. Gældende dansk ret**

Den gældende Dublin-forordning blev på baggrund af parallelaftalen mellem Fællesskabet og Danmark, der gælder på mellemstatsligt grundlag, gennemført i dansk ret med lov nr. 323 af 18. maj 2005 om Danmarks tilknytning til Dublin- og Eurodac-forordningen. Danmark indtrådte i samarbejdet med de øvrige EU-medlemsstater samt Norge og Island den 1. april 2006.

### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Forslaget til ændring af Dublin-forordningen er som nævnt omfattet af Danmarks retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af forordningen, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Danmark har en parallelaftale i forhold til den eksisterende Dublin-forordning, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet disse retsakter med ændringer på mellemfolkeligt grundlag, såfremt Danmark giver meddelelse til Kommissionen inden 30 dage efter vedtagelsen om, at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i sin lovgivning.

*Hvis Danmark beslutter sig for at gennemføre forslaget, vurderes gennemførelsen at ville få mindre lovgivningsmæssige konsekvenser.*

Forslaget vurderes ikke at ville have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

### **5. Høring**

*Forslaget har i forbindelse med dets fremsættelse i december 2008 været sendt i skriftlig høring.*

**Dansk Flygtningehjælp** udtrykker tilfredshed med forslaget, da det indeholder en række nødvendige forbedringer i forhold til de nuværende regler, navnlig med hensyn til sikringen af retssikkerheden for asylansøgere, bedre information og sikring af retten til familiens enhed og til familiesammenføring samt begrænsning af frihedsberøvelse. Videre er Dansk

*Flygtningehjælp* positive over for de særlige hensyn til sårbare grupper, herunder særligt uledsagede mindreårige børn og større hensyn til ”barnets tarv”, samt de forbedrede muligheder for at appellere afgørelser truffet i medfør af Dublin-forordningen. Dansk Flygtningehjælp finder dog, at alle klager over afgørelser truffet i medfør af forordningen bør tillægges opsættende virkning, hvilket ikke indgår i forslaget. Flygtningehjælpen udtalte endvidere støtte til forslaget til en suspensionsmekanisme i Dublin-forordningen.

**Amnesty International** er generelt positiv over for forslaget, navnlig udvidelsen af anvendelsesområdet for Dublin-forordningen, således at alle ansøgninger om international beskyttelse omfattes af forordningen. Amnesty International er også positiv i forhold til kortere/fastlagte tidsfrister, øget beskyttelse af familiens enhed, uddybning af suverænitetklausulen og den humanitære klausul, øget beskyttelse af uledsagede mindreårige og sårbare grupper, ændringen i prioriteringen af familier i forhold til bestemmelserne om fastlæggelse af den ansvarlige medlemsstats ansvar samt den oprindeligt foreslåede suspensionsmulighed.

## **6. Nærhedsprincippet**

*Kommissionen har i ændringsforslaget som begrundelse for at ændre den nuværende fællesskabsretlige regulering på området henvist til, at spørgsmålet om, hvilket land der har ansvaret for behandlingen af en asylansøgning, og sikringen af asylansøgers behov i den forbindelse, bedst løses i samarbejde mellem medlemsstaterne. Samtidig søges der med forslaget en imødekommelse af de særlige situationer, hvor medlemsstater oplever et stort pres på deres asylsystemer.*

*Regeringen finder, at fastlæggelse af fælles standarder for vurderingen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for asylsagsbehandlingen, vil kunne bidrage til en begrænsning af de såkaldte sekundære asylstrømme mellem medlemsstaterne. Sådanne asylstrømme kan skyldes forskelle i den praktiske anvendelse af Dublin-systemet eller i de generelle forhold for asylansøgere i medlemsstaterne. Regeringen finder, at en tilnærmelse af medlemsstaternes anvendelse af Dublin-systemet ikke vil kunne opnås på andre måder.*

*Forordningsforslaget vurderes derfor at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.*

## **7. Andre landes kendte holdninger**

*Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.*

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Regeringen kan overordnet støtte *ændringsforslaget til Dublin-forordningen, herunder forankring af et tidligt varslings- og beredskabssystem i Dublin-forordningen, med henblik på at fremme forhandlingerne om etablering af det fælles europæiske asylsystem.*

## **9. Europa-Parlamentet**

*Forslaget til forordning behandles efter den fælles beslutningsprocedure (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal vedtages af Europa-Parlamentet.*

*Europa-Parlamentet godkendte Kommissionens forslag den 7. maj 2009 i 1. behandling, men kom samtidig med en række ændringsforslag. Europa-Parlamentet har bl.a. foreslået indføjet, at suspensionsmekanismen skal anvendes i undtagelsestilfælde, at der pålægges et land, hvortil overførsler i medfør af Dublin-forordningen er suspenderet, at arbejde for at forbedre situationen, som har ført til suspensionen, at der ydes støtte til medlemsstater i denne situation, og at eftersøgning af familiemedlemmer og slægtninge til mindreårige kan ske i samarbejde med relevante internationale organisationer.*

Europa-Parlamentet vil skulle godkende det forslag til ændring af Dublin-forordningen, som Rådet opnår enighed om, herunder forslaget til oprettelse af et tidligt varslings- og beredskabssystem, i medfør af EF-traktatens artikel 74.

## **10. Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet**

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 9. februar 2012.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

*Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet den 13.-14. december 2011.*

## **Dagsordenspunkt 9: Det fælles europæiske asylsystem – Ændringsforslag til direktiv om fastlæggelse af standarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (omarbejdning) (Modtagelsesdirektivet)\***

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

### **KOM(2011) 320**

#### **Resumé**

*Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Formandskabet vil på rådsmødet den 8. marts 2012 orientere om status for forhandlingerne om modtagelsesdirektivet og forsøge at opnå delvis generel indstilling til en række udeståender, herunder bestemmelserne om frihedsberøvelse og adgangen til arbejdsmarkedet. Forslaget lægger op til at udvide det gældende direktivs anvendelsesområde og begrænser muligheden for frihedsberøvelse samt retten til at inddrage såkaldte materielle modtagelsesforhold. Derudover udvides asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet, og der indføres særlige regler til beskyttelse af sårbare personer. Forslaget har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet har ikke relevans for sagen.*

#### **1. Baggrund**

Det fremgår af Haag-programmet fra november 2004, at formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er – inden udgangen af 2010 – at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der bevilges asyl eller subsidiær beskyttelse. Det fremgår endvidere, at anden fase skal bygge på Flygtningekonventionen og andre relevante traktater samt baseres på en grundig og fuldstændig evaluering af de retsakter, der er vedtaget i første fase.

Med Det Europæiske Råds vedtagelse den 15.-16. oktober 2008 af den europæiske pagt om indvandring og asyl blev fristen for gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem udskudt til udgangen af 2012.

Gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem kræver ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen, modtagelsesdirektivet, flygtningedefinitionsdirektivet og asylproceduredirektivet.

I Kommissionens evalueringsrapport fra 26. november 2007 om anvendelsen af modtagelsesdirektivet i medlemsstaterne og i de bidrag, som Kom-



missionen har modtaget fra forskellige interessenter, blev der påpeget en række mangler vedrørende standarden af modtagelsesforholdene for asylansøgere. Manglerne skyldes navnlig, at det gældende direktiv giver medlemsstaterne vide beføjelser til selv at fastsætte modtagelsesforholdene på nationalt plan.

Kommissionen fremsatte den 3. december 2008 sine første ændringsforslag til modtagelsesdirektivet, Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. december 2010 tilkendegav Kommissionen, at man på baggrund af medlemsstaternes tilbagemeldinger i løbet af første halvår 2011 ville fremsætte et nyt ændringsforslag til modtagelsesdirektivet. Det seneste ændringsforslag blev fremsat den 1. juni 2011.

På Det Europæiske Råds møde den 23.-24. juni 2011 blev behovet for at færdiggøre det fælles europæiske asylsystem senest i 2012 på ny understreget. Det blev i den forbindelse anført, at hensigten med Kommissionens nye forslag til modtagelsesdirektiv er at skabe et nyt grundlag for forhandlingerne af en af asylsystemets vigtigste elementer.

Kommissionens forslag er fremsat efter Traktaten om den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 78, stk. 2, litra f, og skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294).

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 vil formandskabet orientere om status for forhandlingerne af modtagelsesdirektivet. *Formandskabet agter endvidere at forsøge at opnå delvis generel indstilling til væsentlige udeståender, herunder bestemmelserne om frihedsberøvelse og adgangen til arbejdsmarkedet.*

## **2. Indhold**

Sammen med asylproceduredirektivet har forslaget til formål at forbedre effektiviteten og kvaliteten af de nationale asylsystemer bl.a. med henblik på at mindske medlemsstaternes udgifter til asylsystemer.

Forslaget har særligt til formål at skabe fælles standarder for et forenklet og mere sammenhængende indkvarteringssystem for asylansøgere i medlemsstaterne, at forhindre misbrug af de forskellige modtagelsessystemer i medlemsstaterne og at skabe ensartede høje standarder for behandlingen af asylansøgere i overensstemmelse med grundlæggende rettigheder, herunder ved at øge asylansøgers muligheder for at blive selvforsørgende i medlemslandet.

*Drøftelserne på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 forventes bl.a. at være koncentreret om følgende temaer:*

- Regler om frihedsberøvelse, herunder en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre retssikkerhedsmæssige garantier, og at frihedsberøvelse kun finder sted, når mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.
- Mulighed for adgang til arbejdsmarkedet seks måneder efter asylansøgerens indgivelse af en asylansøgning, hvis ikke der er truffet afgørelse i asylsagen i første instans. Ved komplicerede sager kan dette udvides til tolv måneder.

## **2.1. Definitioner og direktivets anvendelsesområde**

Direktivforslaget er inddelt i syv kapitler om henholdsvis formål, definitioner og anvendelsesområde (kapitel I), almindelige bestemmelser (kapitel II), indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold (kapitel III), sårbare personer (kapitel IV), klager (kapitel V), foranstaltninger, der skal gøre modtagelsessystemet mere effektivt (kapitel VI) og afsluttende bestemmelser (kapitel VII).

De væsentligste udeståender i forhandlingerne af direktivforslaget, der forventes drøftet på rådsmødet den 8. marts 2012, omhandler reglerne om frihedsberøvelse og adgangen til arbejdsmarkedet.

### 2.1.1. Frihedsberøvelse

Kommissionen har udtrykt bekymring for den udbredte brug af frihedsberøvelse i medlemsstaterne på asylområdet, navnlig henset til at de gældende europæiske asylregler ikke regulerer spørgsmålet. På baggrund heraf er der med ændringsforslaget lagt op til nogle retningslinjer og garantier i forhold til frihedsberøvelse af asylansøgere i medlemsstaterne, dog således

at det overlades til medlemsstaterne at fastsætte de mere detaljerede regler herom i deres nationale lovgivning.

Det grundlæggende princip om frihedsberøvelse i forslaget fastslår, at frihedsberøvelse aldrig må finde sted, alene fordi en person søger international beskyttelse. Frihedsberøvelse må kun finde sted, hvis mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige. Frihedsberøvelse kan bl.a. ske for at fastlægge eller kontrollere vedkommendes identitet, ligesom der kan ske frihedsberøvelse af hensyn til national sikkerhed og orden. Opregningen af grunde til frihedsberøvelse er udtømmende. Medlemsstaterne skal i deres nationale retssystemer fastlægge de nærmere detaljer for alternativer til frihedsberøvelsen, herunder regler om kaution og meldepligt mv.

Der er også fastsat regler, som regulerer asylansøgerens retsgarantier og vilkår under frihedsberøvelsen. Herefter skal frihedsberøvelsen være så kort som muligt og tages op til fornyet prøvelse med rimelige mellemrum. Afgørelsen om frihedsberøvelse skal være skriftlig og indeholde den faktiske og retlige begrundelse for frihedsberøvelsen.

For at sikre rimelige vilkår under frihedsberøvelsen lægges der op til, at frihedsberøvelse af asylansøgere skal finde sted i særlige forvaringscentre for asylansøgere, og at de frihedsberøvede asylansøgere så vidt muligt skal holdes adskilt fra fængslede personer, der ikke har indgivet ansøgning om international beskyttelse.

I forhold til sårbare grupper og personer med særlige behov lægges der op til et forbud mod frihedsberøvelse af uledsagede mindreårige asylansøgere, medmindre det vurderes, at det er i den mindreåriges tarv, at mindre strenge tvangsmidler ikke kan anvendes effektivt, og at der er tale om helt usædvanlige tilfælde. Herudover fastslås det, at frihedsberøvelsen skal være så kort som muligt.

Det foreslås, at kvindelige frihedsberøvede asylansøgere som udgangspunkt skal indkvarteres adskilt fra mandlige asylansøgere. Personer med særlige behov må ikke frihedsberøves, medmindre en konkret undersøgelse af deres situation foretaget af en fagperson attesterer, at deres helbred ikke vil blive væsentligt forværret som følge af frihedsberøvelsen.

### 2.1.2. Adgang til arbejdsmarkedet og erhvervsuddannelse

Med henblik på i højere grad at gøre asylansøgerne selvforsørgende i medlemsstaterne lægges der med ændringsforslaget op til udvidet adgang til arbejdsmarkedet for asylansøgerne.

Der lægges op til, at der skal være adgang til arbejdsmarkedet for asylansøgere senest seks måneder efter, at ansøgningen om international beskyttelse er indgivet, hvis ikke der er truffet afgørelse i asylsagen i første instans. Ved komplicerede sager, *dvs. hvor et stort antal ansøgninger indgives på samme tid, eller ved forsinkelser på grund af ansøgerens manglende medvirken*, kan dette udvides til *i alt* 12 måneder. De nærmere vilkår for adgangen til arbejdsmarkedet skal fastsættes af medlemsstaterne i overensstemmelse med national ret. Det bemærkes, at det følger af det gældende direktiv, at medlemsstaterne selv fastsætter en periode, i hvilken ansøgeren ikke har adgang til arbejdsmarkedet efter indgivelse af en asylansøgning. Medlemsstaterne fastlægger herefter efter den eksisterende ordning, i de tilfælde hvor der ikke er truffet afgørelse efter et år, hvilke vilkår for adgang til arbejdsmarkedet der skal fastsættes.

## **3. Gældende dansk ret**

### 3.1 Frihedsberøvelse

Frihedsberøvelse af asylansøgere er reguleret i udlændingelovens §§ 36-37e.

I den indledende fase kan asylansøgere frihedsberøves, mens det vurderes, om sagen skal behandles i Danmark med henblik på at sikre muligheden for afvisning, overførsel eller tilbageførsel til et andet land. En asylansøger kan endvidere frihedsberøves, hvis den pågældende uden rimelig grund udebliver fra en afhøring hos politiet eller Udlændingesservice, hvortil den pågældende er tilsagt.

Under asylsagens behandling kan asylansøgere efter en konkret individuel vurdering frihedsberøves, hvis sagen vurderes åbenbart grundløs med henblik på at fastholde udlændingens tilstedeværelse under asylsagsbehandlingen. Der kan endvidere ske frihedsberøvelse i asylsagsbehandlingsfasen, hvis asylansøgeren er udvist f.eks. på grund af kriminalitet med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af afgørelsen om udvisning. Der kan endelig ske frihedsberøvelse, hvis asylansøgeren lægger væsentlige

hindringer i vejen for asylsagens oplysning, f.eks. ved gentagne gange ikke at møde op til afhøringer eller ved ikke at give oplysninger om sin identitet.

Afviste asylansøgere frihedsberøves med henblik på at sikre muligheden for udsendelse. Der kan endvidere ske frihedsberøvelse, hvis asylansøgeren ikke medvirker til udrejsen, f.eks. ved at undlade at tilvejebringe den nødvendige rejselegitimation til udrejsen. I alle tilfælde skal det vurderes, om frihedsberøvelsen er nødvendig, herunder om mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes (f.eks. deponering af pas, meldepligt mv.).

### 3.2 Adgang til arbejdsmarkedet

Asylansøgere har som udgangspunkt ikke adgang til arbejdsmarkedet i Danmark. Indgivelse af en asylansøgning har imidlertid ikke i sig selv nogen betydning for mulighederne for at ansøge om opholds- og arbejdstilladelse i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring. Asylansøgere og afviste asylansøgere kan således søge om opholds- og arbejdstilladelse efter de almindelige regler i udlændingeloven, f.eks. efter den såkaldte positivliste eller green card-ordningen.

Asylansøgere kan på lige fod med andre borgere deltage i fritidsaktiviteter, f.eks. i sportsklubber. Børn, der opholder sig på asylcentre, vil i et vist omfang kunne få dækket udgifterne til fritidsaktiviteter uden for centret.

I den indledende fase og under asylsagens behandling skal asylansøgeren medvirke ved udførelse af de nødvendige opgaver på indkvarteringsstedet (madlavning, rengøring mv.), jf. udlændingelovens § 42 d. Asylansøgeren kan desuden deltage i intern aktivering på indkvarteringsstedet (opgaver, der er forbundet med driften af asylcentret og undervisning af andre asylansøgere), jf. udlændingelovens § 42 e-f. Endelig har registrerede asylansøgere mulighed for at deltage i anden aktivering, der kan omfatte deltagelse i intern produktionsvirksomhed, ulønnet praktik uden for asylcentret og ulønnet humanitært arbejde. Afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udsendelse, har dog ikke mulighed for at deltage i intern produktionsvirksomhed, praktik uden for asylcentret og ulønnet humanitært arbejde.

## **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Forslaget er som nævnt fremsat efter TEUF, 3. del, afsnit V, og er derfor omfattet af det danske retsforbehold. Danmark deltager således ikke i ved-

tagelsen af direktivet, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Hvis forslaget til direktiv fandt anvendelse i Danmark, vurderes gennemførelsen at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet gennemførelsen ville kræve ændringer i bl.a. udlændingeloven og sociallovgivningen.

Kommissionens direktivforslag har ikke statsfinansielle konsekvenser, idet forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

Hvis forslaget til direktiv fandt anvendelse i Danmark, skønnes det at ville kunne medføre visse statsfinansielle konsekvenser, som det ikke på nuværende tidspunkt er muligt at skønne over. Der vil i forbindelse med en eventuel gennemførelse af direktivet i dansk ret skulle tages stilling til finansieringen heraf.

## **5. Høring**

Forslaget har været sendt i høring den 7. juni 2011.

**Københavns Kommune** bemærker, at det ved en eventuel gennemførelse af direktivet forudsættes, at kommunerne kompenseres for de eventuelle meromkostninger, som reglerne vil medføre for kommunerne, f.eks. i forhold til adgangen til arbejdsmarkedet.

**Institut for Menneskerettigheder** er positiv i forhold til, at forslaget indeholder en række nye minimumsgarantier for asylansøgere, som modtages af medlemsstaterne. Instituttet bemærker, at forslagets bestemmelser om frihedsberøvelse vurderes at være i overensstemmelse med menneskerettighederne. Bestemmelserne om børn, herunder de uledsagede mindreårige, vurderes ligeledes at være i overensstemmelse med Børnekonventionen og på linje med internationale anbefalinger på området.

*Dansk Flygtningehjælp er positivt indstillet over for forslaget og opfordrer den danske regering til at arbejde for at udvide adgangen til arbejdsmarkedet i forhold til det eksisterende direktiv. Flygtningehjælpen finder endvidere, at der skal tages større hensyn til sårbare grupper i medlemsstaternes modtagesystemer, og at det fremsatte forslag indeholder visse forbedringer.*

## **6. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har i direktivforslaget som begrundelse for at ændre den nuværende regulering på området anført, at indførelse af højere behandlingsstandarder for asylansøgere for så vidt angår modtagelsesforhold vil sikre en værdig levestandard i overensstemmelse med folkeretten, og at yderligere harmonisering af nationale regler om modtagelsesforhold også er nødvendig for at begrænse asylansøgerees såkaldte "sekundære bevægelser" mellem medlemsstater, i det omfang disse bevægelser skyldes forskelle i de nationale modtagelsesstrategier.

Regeringen finder, at fastlæggelse af minimumsstandarder inden for EU for modtagelse af asylansøgere vil kunne bidrage til en begrænsning af de nævnte sekundære asylstrømme mellem medlemsstaterne. Regeringen finder, at en tilnærmelse af medlemsstaternes modtageforhold ikke på tilsvarende effektiv vis vil kunne opnås på andre måder.

Det er derfor regeringens opfattelse, at direktivforslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

## **7. Andre landes kendte holdninger**

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Regeringen støtter arbejdet med at etablere et fælles europæisk asylsystem inden udgangen af 2012 og forholder sig overordnet positiv over for Kommissionens forslag til omarbejdning af modtagelsesdirektivet.

## **9. Europa-Parlamentet**

*Forslaget til direktiv behandles efter den fælles beslutningsprocedure (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal vedtages af Europa-Parlamentet.*

Parlamentet har endnu ikke afgivet udtalelse i sagen.

## **10. Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet**

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 9. februar 2012.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har *senest* været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering *forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 13.-14. december 2011.*