



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato:
Kontor: Kontoret for Internationalt udlændingesamarbejde
Sagsbeh: Anders Forman
Sagsnr.: 2012-38-0081
Dok.: 710715

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger om tredjelandsstatsborgere, der passerer Den Europæiske Unions medlemsstaters ydre grænser og forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 562/2006 for så vidt angår brugen af ind- og udrejsesystemet og programmet for registrerede rejsende

KOM(2013)95

KOM(2013)96

Sagen er omfattet af retsforbeholdet. Da der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne, har Danmark efterfølgende mulighed for at tilslutte sig.

Resumé

Sagen er omfattet af retsforbeholdet. Da der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne, har Danmark efterfølgende mulighed for at tilslutte sig. Forslaget vedrører oprettelsen af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger om tredjelandsstatsborgere, der passerer EU's ydre grænser. Forslaget, som har til formål at forbedre forvaltningen af de ydre grænser og styrke bekæmpelsen af den ulovlige indvandring, indebærer, at der indføres et ind- og udrejsesystem, som bl.a. skal gøre det muligt at beregne og kontrollere varigheden af tredjelandsstatsborgeres tilladte ophold i EU og sætte medlemsstaternes myndigheder i stand til at identificere personer, der ikke opfylder betingelserne for indrejse eller ophold i EU. I tilknytning til forslaget om oprettelse af et ind- og udrejsesystem fremsættes også forslag om en række konsekvensændrin-

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

ger af Schengengrænsekodeksen. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forordningen, vurderes det at have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Regeringen er generelt positivt indstillet over for tiltag, der kan styrke grænsekontrollen, uden at ind- og udrejse for legitime rejsende besværliggøres unødigt. Den endelige stillingtagen til Kommissionens forslag vil navnlig bero på en nærmere vurdering af de statsfinansielle og administrative konsekvenser ved forslaget.

1. Baggrund

På baggrund af Haag-programmet fra 2004 fremlagde Kommissionen i februar 2008 sin såkaldte ”grænsepakke”. Pakken lagde op til en række initiativer til styrkelse af en integreret grænseforvaltning, herunder bl.a. andet etablering af et fælles europæisk system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området og et program for forhåndsgodkendte registrerede rejsende tredjelandstatsborgere.

I Stockholm-programmet fra 2010 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 bliver operationelle hurtigst muligt. Det anføres dog også, at der inden oprettelsen af nye systemer bør foretages en evaluering af blandt andet Schengen-Informationssystemet (SIS) og visuminformationssystemet (VIS), og at der bør tages hensyn til de vanskeligheder, man stødte på, da disse systemer blev oprettet.

Det fremgår af konklusionerne fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011, at Rådet ser frem til en snarlig præsentation af Kommissionens meddelelse om intelligente grænser, der dækker både et system for registrering af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser af Schengen-området og et program for registrerede rejsende tredjelandstatsborgere. Endvidere fremgår det af konklusionerne, at meddelelsen hurtigt skal følges op af relevante lovgivningsmæssige forslag.

Det Europæiske Råd vedtog på mødet den 23.-24. juni 2011 konklusioner, hvoraf det fremgår, at de ydre grænser skal håndteres effektivt og ensartet, og at dette vil blive understøttet af en hurtig fremdrift i arbejdet med intelligente grænser. Der opfordredes særligt til indførelse af et ind- og udrejse-system og et program for registrerede rejsende.

Den 25. oktober 2011 offentliggjorde Kommissionen en meddelelse om intelligente grænser (KOM(2011) 680 endelig). Meddelelsen blev præsenteret på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. oktober 2011, hvorefter Rådet havde en indledningsvis drøftelse af de i meddelelsen foreslåede løsninger.

Kommissionen fremlagde på denne baggrund den 28. februar 2013 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger om tredjelandstatsborgere, der passerer Den Europæiske Unions medlemsstaters ydre grænser.

Forslaget fra Kommissionen er en del af den såkaldte pakke vedrørende intelligente grænser, som også indeholder et forslag om indførelse af et program for registrerede rejsende. For så vidt angår forslaget om et program for registrerede rejsende henvises der til særskilt grund- og nærhedsnotat herom.

Indførelsen af et ind- og udrejsesystem og et program for registrerede rejsende betyder, at det er nødvendigt at tilpasse procedurerne i Schengen-grænsekodeksen¹ for kontrol af personer, der passerer de ydre grænser. Kommissionens pakke vedrørende intelligente grænser omfatter således også et forslag om visse konsekvensændringer af Schengen-grænsekodeksen.

Det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V.

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

Da forordningen imidlertid vil udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordnin-

¹ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage

gen skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre den i dansk ret, jf. protokollens artikel 4, stk. 1. Hvis Danmark beslutter ikke at gennemføre forordningen, overvejer de medlemsstater, der er bundet af forordningen, og Danmark, hvilke passende foranstaltninger der skal træffes, jf. protokollens artikel 4, stk. 3.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til forordning er fremsat efter TEUF artikel 74 (om administrativt samarbejde mellem nationale myndigheder og med Kommissionen) og artikel 77, stk. 2, litra d) (om udvikling af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser).

Forslaget har overordnet til formål at forbedre forvaltningen af Schengenområdet ydre grænser og styrke bekæmpelsen af ulovlig indvandring.

Forslaget indebærer, at der oprettes et ind- og udrejsesystem til registrering og lagring af oplysninger om, hvornår og hvor tredjelandstatsborgere er ind- og udrejst med henblik på et kortvarigt ophold på en medlemsstats område.

Det er navnlig hensigten, at registreringen af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser skal gøre det muligt at beregne og kontrollere varigheden af disse personers tilladte ophold. Desuden vil systemet kunne bruges i forbindelse med kontroller inden for medlemsstatens område til at konstatere, om tredjelandstatsborgere har lovligt ophold i EU.

Forslaget skal endvidere sætte medlemsstaternes nationale myndigheder i stand til – gennem lagringen af biometriske oplysninger om indrejste tredjelandstatsborgere – at identificere de personer, der ikke eller ikke længe opfylder betingelserne for indrejse i eller ophold på medlemsstaternes område, med henblik på at træffe nødvendige forholdsregler. Systemet vil på denne måde bistå med håndteringen af personer, som opdages i forbindelse med kontrol inden for en medlemsstats område uden at være i besiddelse af et rejsedokument eller anden form for identifikation.

Herudover skal forslaget bidrage til indsamlingen af statistisk data om tredjelandstatsborgeres ind- og udrejser, herunder om antallet og nationaliteten af personer, der overskrider deres tilladte ophold. Disse data vil

bl.a. være relevante for udviklingen af EU's visumpolitik fx ved stillingtagen til, om der skal gælde visumpligt i forhold til bestemte nationaliteter. Forslaget skal som udgangspunkt finde anvendelse i forhold til alle tredjelandstatsborgere, der indrejser med henblik på et kortvarigt ophold på medlemsstaternes område, og som er undergivet grænsekontrol i henhold til Schengengrænsekodeksen, når de passerer de ydre grænser. Der fastsættes dog enkelte undtagelser for visse persongrupper, såsom familiemedlemmer til unionsborgere, som har opholdskort i henhold til opholdsdirektivet.²

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Ind- og udrejsesystemet foreslås oprettet i form af et centralt system og nationale systemer, som skal forbindes gennem brug af ensartede grænseflader, herunder netopkoblingspunkter, i alle medlemsstater.

Ansvar for udviklingen og den driftsmæssige forvaltning af det centrale system placeres hos Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store It-systemer (IT-agenturet), mens medlemsstaterne skal være ansvarlige for bl.a. udviklingen og driften af det nationale system og tilkoblingen til ind- og udrejsesystemet. Medlemsstaterne skal i den forbindelse udpege en national myndighed, som sørger for, at de kompetente myndigheder får adgang til ind- og udrejsesystemet.

Ifølge forslaget skal der oprettes en individuel sagsmappe, når en tredjelandstatsborger, som ikke tidligere er registreret i systemet, indrejser i EU. Denne sagsmappe, som oprettes af grænsemyndighederne, skal indeholde oplysninger om bl.a. den indrejstes navn, nationalitet og det anvendte rejsedokument, herunder rejsedokumentets og visummets udstedelsesland. Endvidere vil der i forbindelse med hver af tredjelandstatsborgerens ind- og udrejser skulle indlæses oplysninger om ind- og udrejsetidspunkt, ind- og udrejsemedlemsstat og benyttet grænseovergangssted i en ind- og udrejsefil, som forbindes med den pågældendes individuelle sagsmappe. Ved indrejsen vil der desuden skulle indlæses oplysninger om det tilladte opholds varighed samt en dato for sidste dag i den tilladte opholdstid.

Udover disse oplysninger stiller forslaget krav om, at en række andre relevante oplysninger registreres i systemet, herunder oplysninger om forlæn-

² Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område

gelse eller inddragelse af en opholdstilladelse med angivelse af bl.a. baggrunden herfor.

Det foreslås, at systemet i første omgang skal indeholde alfanumeriske oplysninger (dvs. oplysninger angivet med bogstaver, tal mv.), mens biometriske oplysninger (dvs. fingeraftryk) først skal registreres i systemet efter udløbet af en overgangsperiode på tre år fra idriftsættelsen af systemet. Baggrunden for denne ordning er at give medlemsstaterne mulighed for at tilpasse sig de nye procedurer ved grænseovergangsstederne i den mellem-liggende periode.

Det bemærkes, at der ifølge forslaget alene vil blive registreret biometriske oplysninger om tredjelandsstatsborgere, som ikke er visumpligtige. Forslaget vil for disse personer stille krav om registrering af fingeraftryk af alle ti fingre, såfremt det er fysisk muligt. Børn under 12 år undtages dog fra kravet om optagelse af fingeraftryk. For så vidt angår visumpligtige personer vil de biometriske oplysninger, som allerede er lagret i VIS, skulle anvendes i forbindelse med de pågældende personers indrejser.

Efter forslaget vil oplysningerne i systemet kunne lagres i en periode på højst 6 måneder. For personer, der ikke er udrejst fra medlemsstaternes område inden udløbet af den tilladte opholdsperiode, vil oplysningerne dog kunne lagres i op til 5 år.

Ifølge forslaget skal ind- og udrejsesystemet omfatte en automatisk beregningsmekanisme, som bl.a. i forbindelse med en tredjelandsstatsborgers indrejse skal kunne informere den pågældende person og de kompetente myndigheder om, hvor lang tid personen må opholde sig på medlemsstaternes område.

Endvidere vil systemet skulle indeholde en informationsmekanisme, som automatisk identificerer personer, der ikke er udrejst rettidigt. Det foreslås i den forbindelse, at systemet skal generere en liste over alle identificerede personer, hvis tilladte ophold er udløbet, til brug for medlemsstaternes myndigheder.

I forslaget opregnes de myndigheder, som tillægges kompetence til at benytte oplysningerne i ind- og udrejsesystemet, samt de formål, til hvilke oplysningerne kan benyttes. Inden for de kompetente myndigheder vil brugen af systemet desuden være forbeholdt særligt bemyndiget personale.

Det fremgår således, at bl.a. grænsemyndigheder vil få adgang til systemet som led i udførelsen af grænsekontrolopgaver. Også medlemsstaternes visummyndigheder tillægges adgang til at bruge systemet til at behandle og træffe afgørelser om visumansøgninger, herunder om inddragelse af udstedte visa mv.

Ifølge forslaget vil det endvidere blive tilladt for medlemsstaternes myndigheder at foretage søgninger i ind- og udrejsesystemet med henblik på kontrol på medlemsstaternes område. Det bliver herved muligt at konsultere systemet for at kontrollere identiteten af en tredjelandstatsborger og for at undersøge, om betingelserne for den pågældendes indrejse eller ophold på medlemsstaternes område er opfyldt.

Herudover tillægges medlemsstaternes kompetente myndigheder, IT-agenturet og EU's grænseagentur (Frontex) adgang til at konsultere systemets oplysninger med henblik på udarbejdelse af statistik.

Ifølge forslaget skal der ikke være adgang for retshåndhævende myndigheder til systemet. Det fremgår dog samtidig, at netop dette spørgsmål skal revurderes i forbindelse med den samlede evaluering, der skal foretages af systemet to år efter idriftsættelsen.

For enhver kompetent myndighed med adgang til systemet gælder det generelt, at behandlingen af oplysninger i ind- og udrejsesystemet alene må ske, såfremt brugen står i et rimeligt forhold til det forfulgte formål og er nødvendig for udførelsen af myndighedsopgaven. Samtidig påhviler det den pågældende myndighed at sikre, at anvendelsen af systemet sker med respekt for den menneskelige værdighed og integritet hos de personer, som oplysningerne omhandler.

Ifølge forslaget må oplysningerne i systemet som udgangspunkt ikke videregives til et tredjeland, en international organisation eller en privat part. Videregivelse af systemets personoplysninger til et tredjeland eller til visse internationale organisationer vil dog kunne ske under nærmere opregnede betingelser, såfremt det må anses for nødvendigt i konkrete sager med henblik på at bevise identiteten af en tredjelandstatsborger fx for at gennemføre en tilbagesendelse.

Forslaget indeholder en række bestemmelser om datasikkerhed med henblik på beskyttelse af de personlige oplysninger, som er indeholdt i systemet. Det påhviler således bl.a. medlemsstaterne at garantere sikkerheden

for de oplysninger, den modtager fra ind- og udrejsesystemet, ligesom både medlemsstaterne og agenturet forpligtes til at træffe en række foranstaltninger med henblik på at beskytte oplysningerne i systemet. Desuden foreslås de registrerede personer tillagt en række rettigheder i forbindelse med registreringen i ind- og udrejsesystemet, herunder ret til indsigt i oplysningerne og ret til at få berigtiget eller slettet ukorrekte oplysninger. Forslaget indeholder også bestemmelser om tilsyn med behandlingen på nationalt og europæisk plan af de personoplysninger, som systemet indeholder. I forslaget understreges endvidere retten til erstatning for personer, som har lidt skade i forbindelse med en ulovlig behandling af oplysninger.

For så vidt angår idriftsættelsestidspunktet for ind- og udrejsesystemet, fremgår det af forslaget, at datoen vil blive fastsat af Kommissionen, når visse betingelser er opfyldt. Bl.a. kræves det, at IT-agenturet har givet meddelelse om en vellykket samlet test af ind- og udrejsesystemet, som gennemføres sammen med medlemsstaterne.

Det foreslås, at Kommissionen to år efter idriftsættelsen af ind- og udrejsesystemet og derefter hvert fjerde år udarbejder en samlet evaluering af systemet. I den første evaluering vil navnlig spørgsmålene om adgang til systemet for retshåndhavende myndigheder, ændring af datalagringsperioden og tredjelandes myndigheders adgang til systemet blive taget op til revision.

Som angivet oven for betyder oprettelsen af et ind- og udrejsesystem, at det er nødvendigt at tilpasse procedurerne i forordning (EF) nr. 562/2006 (Schengengrænsekodeksen) for kontrol af personer, der passerer de ydre grænser.

Pakken vedrørende intelligente grænser indeholder på den baggrund også et forslag om en række konsekvensændringer af Schengengrænsekodeksen, navnlig med henblik på at erstatte stempling af pas ved ind- og udrejse med registrering af visse tredjelandstatsborgeres alfanumeriske og biometriske data.

3. Gældende dansk ret

Udlændingelovens kapitel 7 indeholder regler om kontrollen med udlændinges indrejse, ophold og udrejse m.v. og regulerer således de udlændingeretlige forhold ved ind- og udrejsekontrollen.

Paskontrol ved den ydre grænse

Det følger af udlændingelovens § 38, stk. 1, at ind- og udrejsekontrol på de ydre grænser skal finde sted i medfør af Schengenrænsekodeksens artikel 6 og 7.

Efter udlændingelovens § 38, stk. 7, kan politiet foretage stemping af en udlændings pas eller rejselegitimation ved ind- og udrejse eller ved afvisning eller udvisning.

Ifølge udlændingelovens § 39, stk. 3, skal pas eller rejselegitimation forevises for paskontrollen ved ind- og udrejse af Schengen-området.

Optagelse af biometriske oplysninger

Udlændingelovens § 40 a, indeholder bestemmelser om i hvilke nærmere definerede tilfælde, der kan optages fingeraftryk af udlændinge, til hvilke formål disse oplysninger må anvendes, og hvordan de skal opbevares.

Herudover følger det af udlændingelovens § 2 a, stk. 5, at justitsministeren kan fastsætte regler om optagelse af fingeraftryk af en udlænding, der søger om visum til Danmark.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som anført under punkt 1 er forslaget omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget vil derfor ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark, og det vil derfor ikke i sig selv have statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser.

Da der vil være tale om en udbygning af Schengen-reglerne, vil Danmark imidlertid inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret.

4.1. Lovgivningsmæssige konsekvenser

Hvis Danmark beslutter sig for at gennemføre forordningen, er den foreløbige vurdering, at dette vil have visse lovgivningsmæssige konsekvenser. Det vurderes således på det foreliggende grundlag, at der bl.a. vil være be-

hov for ændringer af udlændingelovens regler om ind- og udrejsekontrol ved de ydre grænser og om optagelse, anvendelse og opbevaring af fingeraftryk.

4.2. Statsfinansielle konsekvenser

Hvis Danmark beslutter sig for at gennemføre forordningen, skønnes dette at medføre statsfinansielle konsekvenser i form af udgifter til udviklingen af systemet samt efterfølgende driftsomkostninger.

Kommissionen har udarbejdet en konsekvensanalyse vedrørende forslaget.

Kommissionen har skønnet, at ind- og udrejsesystemet vil indebære en udviklingsudgift på 183 mio. euro, hvoraf 146 mio. euro vil skulle afholdes af medlemsstaterne, mens 37 mio. euro afholdes via EU's budget. Dertil kommer en årlig driftsudgift på 88 mio. euro, hvoraf 74 mio. euro skal afholdes af medlemsstaterne, mens 14 mio. euro afholdes via EU's budget. I alt 623 mio. euro ved tre års udviklingsarbejde og fem års drift.

Det fremgår af Kommissionens konsekvensanalyse, at Kommissionen foreslag til næste års finansielle ramme omfatter et forslag om 4,6 mia. euro til Fonden for Intern Sikkerhed (ISF) for perioden 2014-2020. I forslaget er afsat 1,1 mia. euro som et vejledende beløb til udvikling af et ind- og udrejsesystem og et program for registrerede rejsende. Det er i den forbindelse antaget, at der først påløber udviklingsomkostninger fra 2015, og at beløbet dækker 4 års drift.

Der vil blive iværksat et arbejde med at foretage en vurdering af de statsfinansielle konsekvenser af forslaget. Der vil i den forbindelse navnlig skulle udarbejdes et foreløbigt skøn over de danske udgifter ved udvikling af de nationale dele af det foreslåede system.

Hvis Danmark vælger at gennemføre forordningen i national lovgivning, vil der i forbindelse med gennemførelsen skulle tages stilling til finansieringen af den del af udgifterne forbundet med forslaget, som ikke dækkes via midler fra ISF.

5. Høring

Forslaget er sendt i høring hos følgende myndigheder og organisationer m.v.:

Advokatsamfundet, Akademikernes Centralorganisation, Amnesty International, Dansk Arbejdsgiverforening, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Danske Regioner, Datatilsynet, Direktoratet for Kriminalforsorgen, FTF, Institut for Menneskerettigheder, Kommunale Tjenestemænd og Overenskomstansatte, Kommunernes Landsforening, Københavns Kommune, Landsorganisationen i Danmark, Lederne, Offentlig Ansattes Organisationer, Rigspolitiet, Rådet for Etniske Minoriteter, Søfartsstyrelsen, Trafikstyrelsen og Udlændingestyrelsen.

Høringsfristen er fastsat til den 15. april 2013.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i begrundelsen for forslaget anført, at der er brug for en fælles ordning for registreringer af bevægelser på tværs af grænserne og kontrol med tredjelandstatsborgeres tilladte ophold inden for Schengenområdet med henblik på at bekæmpe ulovlig indvandring. Dette formål findes ikke i tilstrækkelig grad at kunne opfyldes af medlemsstaterne.

Forslaget vurderes på den baggrund 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 dansk holdning

Regeringen er generelt positivt indstillet over for tiltag, der kan styrke grænsekontrollen, uden at ind- og udrejse for legitime rejsende besværliggøres unødigt.

Den endelige stillingtagen til Kommissionens forslag vil navnlig bero på en nærmere vurdering af de statsfinansielle og administrative konsekvenser ved forslaget.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget til forordning behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal vedtages af Europa-Parlamentet. Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.

10. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet sendes – udover til Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Udvalg for Udlændinge og Integration.