
FOLKETINGET



Europaudvalget og Retsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 23. december 2015

Forslag om en Fælleseuropæisk Grænse- og Kystvagtagenturvagt

Sammenfatning

Det seneste år vurderer FRONTEX, EU's grænseagentur, at mere end 1,2 million mennesker har krydset EU's ydre grænser ulovligt. På den baggrund barsler Kommissionen med et forslag til at etablere et europæisk grænse- og kystvagtagentur. Hvilket mandat har EU til at etablere et grænse- og kystvagtagentur? Hvilke opgaver skal agenturet varetage? Hvordan hænger etableringen af agenturet sammen med Schengen samarbejdet, returpolitikken, "intelligente grænser" og EU-ROSUR?

Historisk set har landenes suverænitet, hvad angår grænser, grænsekontrol og territorial suverænitet, betydet at udviklingen af en fællesskabspolitik for varetagelsen af kontrollen med de ydre grænser, har været et nationalt anliggende. Med vedtagelsen af Schengen Aftalen, indskrives Schengen konventionen i EU-traktaten i 1999¹ og dermed åbnes der op for etableringen af en fælles politik for forvaltning af de ydre grænser, og for udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold.

På den baggrund foreslår Kommissionen i en ny grænsepakke² en forordning der etablerer et Europæisk Grænse- og Kystvagtagentur, en revision af Schengen-kodekset og et nyt udrejsedokument, rettet mod tredjelandstats-

¹ <http://www.eu.dk/da/dokumenter/traktaten-euf/tredje-del/afsnit-v/kapitel-2/artikel-77> og <http://www.eu.dk/da/dokumenter/traktaten-euf/tredje-del/afsnit-v/kapitel-2/artikel-79>

² <http://www.eu.dk/da/nyheder/2015/lovpakke-schengen-2015>

borgere der står til udvisning eller repatriering³. Forslagene har følgende hovedelementer, som vil blive gennemgået nedenfor:

Et europæisk kyst- og grænseagentur

- Effektiv implementering af en integreret forvaltning af de ydre grænser – herunder, kriseforebyggelse og intervention ved de ydre grænser, en kystvagt enhed, en styrket rolle for agenturet ved udsendelser og repatriering, og principperne for respekten for de grundlæggende rettigheder og en klage mekanisme
- Ensartet implementering af Schengenreglerne
- Målrettet ændring af Schengenkodekset
- Et unikt europæisk rejsedokument til brug ved udsendelse og repatriering
- EUROSUR – samarbejdet om overvågning af de ydre grænser

Et europæisk grænse- og kystvagtagentur (herefter agenturet) – ny mulighed for at agenturet kan intervenere i de enkelte medlemslande, i deres forvaltning af kontrollen ved de ydre grænser

Den overordnede målsætning for Kommissionen med forslaget til et europæisk grænse- og kystvagtagentur er, at imødekomme de seneste udfordringer som EU's medlemslande har oplevet, hvad angår kontrol med og forvaltning af de ydre grænser.

Agenturet skal sikre en **stærk og koordineret forvaltning** af de ydre grænser og yde operationel støtte og intervention, hvor nødvendigt. For at dette skal være så effektivt som muligt, skal koordineringen mellem indsatsen på nationalt og EU-niveau styrkes, så ekspertise og erfaring på alle niveauer kan opsamles. **En af målsætningerne er, så tidligt som muligt at kunne identificere problemer og svagheder ved de ydre grænser**, så der også kan etableres hurtige og effektive løsninger – **og dermed respektere princippet om delt ansvar**. I tilfælde hvor det enkelte medlemsland ikke kan overkomme opgaven, skal **den europæiske grænse- og kystvagtstyrke kunne sættes ind**, for at fastholde solidaritet og fælles ansvar omkring beskyttelsen af EU's ydre grænser.

Effektiv implementering af en integreret forvaltning af de ydre grænser.

I følge Kommissionen er korrekt og fuld implementering af regler nøglen til effektiv beskyttelse af de fælles ydre grænser. Kommissionen foreslår, at

³ I den følgende skelnes der mellem udvisning, som ikke nødvendigvis har en på forhånd fastlagt destination, og repatriering, hvor udvisningen sker til et land, hvormed medlemslandene har en associerings og repatrieringsaftale.

styrke pligten til samarbejde og informationsudveksling mellem agenturet og nationale myndigheder. Dette gøres ved at agenturet, i samarbejde med medlemslandene, bruger en fælles model for risikoanalyse, som gøres **obligatorisk**.

Derudover skal medlemslandene ifølge forslaget udpege **forbindelsesofficerer**, der i tæt samarbejde med nationale myndigheder skal identificere svagheder ved de nationale grænsebevogtning, og forberede anbefalinger til at løse problemerne.

Kriseforebyggelse og intervention

Agenturet skal udarbejde en oversigt over de enkelte medlemslandes grænsekontrol, inklusiv på personale og udstyr, og gennemføre en bindende "**sårbarhedstest**", der kan bruges til at vurdere det enkelte lands kapacitet. På den baggrund vil agenturet kunne pålægge de enkelte medlemslande at styrke indsatsen eller bidrage med udstyr til sikring af en effektiv grænsekontrol. Agenturet skal have en **reserve af europæiske grænsevagter** til dets rådighed, der skal kunne fungere som en udrykningsstyrke, hvis et medlemsland oplever en pludselig krise ved de ydre grænser.

Agenturet skal have mulighed for at intervenere i særligt to situationer:

1) ved en særlig og pludselig øget pres på dele af den ydre grænse, hvor de nationale grænse- eller kystvagter ikke kan magte situationen, eller 2) hvor et medlemslands grænse er identificeret af agenturet som værende sårbar, og det givne medlemsland ikke har imødekommet de anbefalinger som agenturet har pålagt medlemslandet at gennemføre. Kommissionen skal have beføjelser til at beslutte, at en særlig del af den ydre grænse kræver særlig handling, og give agenturet bemyndigelse til, at gennemføre nødvendige tiltag ved at ind sætte kyst- og grænsevagtenheder.

Kystvagter

De maritime grænser udgør en særlig del af den integrerede europæiske grænseindsats, og Kommissionen vurderer, at en særlig indsats for bedre koordination og samling af ressourcer er nødvendig. Andre myndigheder, **som fiskerikontrollen og kontrollen med maritim sikkerhed, skal koordinere arbejdet med agenturet**, og dermed skabe grundlag for bedre udveksling af viden og information og kapacitetsudbygning mellem nationale myndigheder og de forskellige EU-agenturer for maritime anliggender. Der er ikke med forslaget lagt op til, at agenturet skal varetage eftersøgning og redning til havs, hvilket betyder at det fortsat vil være det enkelte medlemslands kompetence. Ved den seneste revision af Frontex's mandat, var det et af de punkter, som blev diskuteret indgående.

Udsendelse og repatriering

En styrket indsats for at effektivisere udsendelse og repatriering, er ifølge Kommissionen en af nøglerne til en effektiv håndtering af migration. Derfor foreslår Kommissionen, at agenturet skal koordinere alle led i et udsendelses- og repatrieringssystem, der skal effektivisere unionens udsendelses og repatrieringspolitik.

Der skal skabes et **kontor for udsendelse og repatriering**, der som hovedopgave skal gennemføre identifikations- og udsendelsesprocedurer, inklusiv finansiering, medfinansiering, koordinering og organisering af selve udsendelserne. Dette skal også ske i samarbejde med tredjelande.

I særligt presserende situationer **kan agenturet etablere en udsendelses-enhed**, der skal varetage alle skridt i den egentlige udsendelsesprocedure, enten på foranledning af et medlemsland eller på agenturets eget initiativ.

Kontoret skal ikke tage sig af selve beslutningsproceduren vedrørende udsendelse og repatriering, som forbliver hos de nationale kompetente myndigheders

Grundlæggende rettigheder og en klagemekanisme

Da agenturet får en styrket rolle i den operationelle del af kyst- og grænsekontrol, vurderer Kommissionen at det er nødvendigt at sikre at de grundlæggende rettigheder respekteres og at en klage og appelmekanisme er på plads.

Derudover skal **medlemslandene stille en overvågningsmyndighed** til rådighed, der skal overvåge udsendelses- og repatrieringsoperationer.

En ensartet implementering af Schengenreglerne

En ensartet gennemførelse af reglerne for varetagelse af kontrol med de ydre grænser, kræver ifølge Kommissionen løbende overvågning. Med etableringen af agenturet, vil dette blive endnu mere vigtigt. Schengenreglerne består af et sæt af love kombineret med en række soft-law instrumenter, som håndbøger, retningslinjer og udveksling af bedste praksis. Schengenevalueringsmekanismen, er et instrument til løbende kontrol med en harmoniseret og korrekt gennemførelse af alle Schengen-reglerne. Men selvom dette omfattende lovgivningskompleks er på plads, er der **stadig for store forskelle i hvordan medlemslandene i det daglige sikre korrekt implementering**.

For at opnå en stadig mere ensformig implementering af Schengen reglerne, er det Kommissionens hensigt, at **omlægge de mange soft-law instrumenter til en lovgivningspakke af bindende karakter**, for dermed at styrke den samlede lovgivningspakke, og sikre yderligere harmonisering.

Målrettet ændring af Schengen-kodekset – ændring af forordning

Som en del af den overordnede styrkelse af sikkerheden i EU, er det Kommissionens vurdering at Schengenkodekset bør ændres, **så alle EU-borgere, der krydser EU's ydre grænser, tjekkes i SIS II databasen og Databasen vedrørende tabte og stjålne id-kort og rejsedokumenter.** Forslaget er ikke umiddelbart en del af "intelligente grænser"⁴-pakken, men ligger i logisk forlængelse heraf.

Et europæisk rejsedokument til udsendelse og repatriering af tredjelandstatsborgere der opholder sig ulovligt i EU

Kommissionen foreslår etablering af **et europæisk rejsedokument**, der vil gøre det muligt at udstyre alle tredjelandstatsborgere, der skal udvises eller repatrieres, med et rejsedokument, som muliggør hjem- og udrejse. Undersøgelser viser, at et af de store problemer ved faktisk gennemførelse af udvisninger og repatriering, ofte handler om at **modtagerlandene ikke vil godkende rejsedokumenter.** Et forhold der gør at mange udvisninger og repatrieringer ikke kan gennemføres. Det er både bekosteligt og uacceptabelt for såvel de pågældende tredjelandstatsborgere, såvel som for de udøvende myndigheder.

Ved at indføre et europæisk rejsedokument for tredjelandstatsborgere, der skal udrejse af unionen, ønsker Kommissionens, på den ene side at effektivisere udvisninger og repatriering samtidig med, at man giver de enkelte medlemslande et instrument til at sikre ordnede forhold ved udsendelse og repatriering.

EUROSUR

EUROSUR er en fælles ramme for informationsudveksling og samarbejde mellem nationale myndigheder med ansvar for overvågning af de ydre land og søgrænser. Overvågningen sker fra stationære grænseposter, fra skibe og ved hjælp af droner. Hermed har medlemslandene kunnet udvikle et system, der sikrer bedre overblik over situationen til havs og på land ved EU's ydre grænser.

Der ændres ikke umiddelbart på EUROSUR systemet, ved etableringen af agenturet, men informationsudveksling, der inkluderer information indhentet fra EUROSUR, vil ifølge Kommissionen, **udbygge muligheden for at skabe et samlet overblik over situationen ved EU's ydre grænser.**

⁴ Kommissionen præsenterede i 2011 en pakke, der har fået tilnavnet Smart Borders eller "intelligente grænser". Med forslagene ønsker Kommissionen at der udvikles et system for registrering af al ud- og indrejse til den europæiske union, af såvel EU-borgere som tredjelandstatsborgere. Forslagene behandles under den almindelige lovgivningsprocedurer – bilagene og baggrundsdokumenter kan findes her: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-162_da.htm

Danmarks stilling

På grund af retsforbeholdet, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af grænse-pakkens forordninger. Men da forordningerne bygger på Schengenreglerne, kan Danmark 6 måneder efter, at Rådet har vedtaget forordningerne, beslutte om Danmark vil gennemføre de vedtagne forordninger i national lovgivning eller ej.

Afsluttende bemærkninger

Efter at grænsepakken er blevet præsenteret har der været en første debat i Europaparlamentet, hvor Kommissionen præsenterede forslagene, og medlemmerne af Europaparlamentet havde en første meningsudveksling.

EPP og ALDE-grupperne støttede idéen om at styrke sikringen af de ydre grænser for at kunne styre migrationen mere effektivt. **S&D** var principielt også enige, men efterspurgte bedre garantier for opretholdelse af fundamentale rettigheder og national suverænitet. **ECR** gav udtryk for, at EU burde have rettigheder til at kunne agere i situationer, hvor medlemslandene ikke anmoder om assistance. **GUE/NGL** og **Den Grønne Gruppe/EFA** var af den opfattelse, at bestræbelser på at styrke sikkerheden ikke må føre til, at asylansøgere ret til at søge beskyttelse gennem lovlige og sikre kanaler undermineres. Endelig afviste **EFDD og ENF** ideen om en fælles grænse- og kystvagt, idet man så forslaget som en udvidelse EU's magtbeføjelser og fremhævede, at medlemslandene bør opretholde retten til at beskytte sine egne grænser

På Rådsmødet den 17.-18. december har stats- og regeringscheferne konkluderet,⁵ at grænsepakken skal vedtages under det hollandske formandskab, altså foråret 2016, og der er derfor lagt op til en meget hurtig behandling af forslagene.

Med venlig hilsen
Christine Sidenius (Tlf. 3356)

⁵ <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2015/12/17-euco-conclusions-migration/>