

FOLKETINGET



Europaudvalget og Retsudvalget

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgets medlemmer og stedfortrædere

Dato: 21. januar 2016

Forslag om en Fælleseuropæisk Grænse- og Kystvagt

Sammenfatning

EU's grænseagentur Frontex, vurderer at mere end 1,2 millioner mennesker har krydset EU's ydre grænser ulovligt inden for det seneste år. 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 det varetage? Hvordan hænger etableringen af agenturet sammen med Schengensamarbejdet, returpolitikken, de såkaldte intelligente grænser og Eurosur?

Indledning

Schengensamarbejdet har knap 30 år på bagen og har siden den første konvention blev vedtaget, undergået store forandringer, i takt med at EU-samarbejdet er udviklet. Selv om udviklingen er sket løbende, har der været uenighed om, hvilken udvikling samarbejdet skulle tage. Nogle lande ønskede udviklingen af en fælleseuropæisk grænse- og kystvagt allerede da man forhandlede det første mandat til det, der blev til Frontex-agenturet. Andre lande har fastholdt, at grænsekontrol er et nationalt anliggende, og at en fællesskabspolitik skal forblive rammesættende og ikke i detaljer skal definere lovgivningen. Schengensamarbejdet er i dag et komplekst lov- og regelsæt, der definerer alt fra grænsebevogtning ved de ydre grænser, principperne for hvordan og hvornår midlertidig grænsekontrol kan indføres og principperne bag grænseagenturet Frontex.

I dag, hvor medlemslandene står over for store udfordringer med at kontrollere den meget store mængde af personer, der ønsker at krydse EU's ydre grænser, dels for at søge beskyttelse, dels for at søge arbejde, synes der at være en stigende skepsis over for, om samarbejdet faktisk kan stå for presset. Kan EU finde en fælles løsning på de store udfordringer, der skaber reelle løsninger for alle landene og samtidig har den nødvendige solidaritet og respektere EU- og international ret?

I denne note ser vi nærmere på det forslag, der nu ligger på bordet, om etableringen af en europæisk grænse og kystvagt, en styrket kontrol af personer der krydser de ydre grænser, og en skærpet indsats for at få skabt en politik, der effektivt får udsendt og tilbagesendt de personer, der ikke har lovligt ophold i EU.

Baggrund

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 Schengenaftalen indskrives Schengenkonventionen i EU-traktaten i 1999¹. Denne udvikling bekræftes i Lissabontraktaten med målsætningen om en gradvis udvikling af en fælles forvaltning af de ydre grænser. Hermed er grunden lagt for etableringen af en fælles politik med delt kompetence, for forvaltning af de ydre grænser, og for udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold. Den delte kompetence betyder, at medlemsstaterne fortsat har kompetence når det kommer til den geografiske og territoriale afgrænsning af de enkelte landes grænser.

Danmark tiltræder Schengensamarbejdet i 1996 og får på grund af vores forbehold skrevet en protokol ind i traktaten, der fastlægger, hvordan Danmark forbliver Schengensamarbejdet på mellemstatsligt niveau.

Efterfølgende er Schengensamarbejdet blevet løbende revideret², og Danmark har hver gang valgt at tiltræde de ændrede retsakter. Schengengrænsekodexet³, der blev vedtaget i 2006, samlede en række elementer vedrørende grænsekontrol ved de indre såvel som de ydre grænser. Et af de forslag der nu er fremsat, indeholder ændringer til denne forordning.

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 Europaudvalget har fået oversendt en liste over samtlige ændringer

³ [Schengengrænsekodexet](#)

Ved udgangen af 2015 har EU afholdt fem topmøder, hvor migration har været på dagsordenen, og justits- og indenrigsministrene har afholdt 12 rådmøder om emnet. På den baggrund barsler Kommissionen den 15. december 2015 med en ny grænsepakke⁴, der indeholder en forordning der ændrer det eksisterende grænseagentur Frontex. Den foreslår også etableringen af et europæisk grænse- og kystvagtagentur, den indeholder en revision af Schengengrænsekodexet og et forslag til et nyt udrejsedokument rettet mod tredjelandsborgere, der står til udsendelse eller repatriering⁵. I det følgende vil forslagene blive gennemgået.

Forslagene har følgende hovedelementer:

Et europæisk kyst- og grænseagentur

- Effektiv implementering af en integreret forvaltning af de ydre grænser – herunder kriseforebyggelse og intervention ved de ydre grænser, en kystvagtenhed bestående af 1.500 mand, en styrket rolle for agenturet ved udsendelser og repatriering, og principperne for respekten for de grundlæggende rettigheder og en klagemekanisme
- Ensartet implementering af Schengenreglerne
- Måltrettet ændring af Schengengrænsekodexet
- 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

Kommissionens forslag til etagentur har som overordnet målsætning at imødekomme EU-landenes udfordringer, hvad angår kontrol med og forvaltning af de ydre grænser. For selv om principperne om kontrollen ved de ydre grænser er på plads, er der stadig mange udeståender, før man kan tale om en ensartet og fuldstændig gennemførelse af alle dele af kontrollen ved EU's ydre grænser.

⁴ <http://www.eu.dk/da/nyheder/2015/lovpakke-schengen-2015>

⁵ I den følgende skelnes der mellem udvisning, som ikke nødvendigvis har en på forhånd fastlagt destination, og repatriering, hvor udsendelsen sker til et land, hvormed medlemslandene har en associerings- og repatrieringsaftale.

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

Effektiv implementering af en integreret forvaltning af de ydre grænser. Ifølge Kommissionen er **korrekt og fuld implementering af regler nøglen** til effektiv beskyttelse af de fælles ydre grænser. Kommissionen foreslår, at **styrke pligten til samarbejde** og informationsudveksling mellem agenturet og de 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, inklusive 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 bestående af 1.500 mand** 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 to specifikke situationer: 1) ved et særligt og pludseligt 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 gennemført de anbefalinger som agenturet har pålagt det. 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 indsætte 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 samt kapacitetsudbygning mellem nationale myndigheder og de forskellige EU-agenturer for maritime anliggender. Der er ikke 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, men hvor der ikke blev opnået enighed.

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, inklusive finansiering, medfinansiering, koordinering og organisering af selve udsendelserne. Dette skal også ske i samarbejde med tredjelande.

I særligt presserende situationer **kan agenturet etablere en udsendelsesenhed**, 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 for udsendelse og repatriering, som forbliver hos de nationale kompetente myndigheder.

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

For at opnå en stadig mere ensartet implementering af Schengenreglerne er det Kommissionens hensigt at **omlægge de mange bløde lovgivningsinstrumenter til en lovgivningspakke af bindende karakter** for dermed at styrke den samlede lovgivningspakke og sikre yderligere harmonisering.

En ensartet gennemførelse af reglerne for varetagelse af kontrol med de ydre grænser kræver ifølge Kommissionen løbende overvågning. Med etableringen af agenturet ønsker Kommissionen en koordineret og styrket overvågning. Schengenreglerne består af et sæt af forordninger og direktiver, kombineret med en række bløde lovgivningsinstrumenter som håndbøger, retningslinjer og udveksling af bedste praksis. Schengenevalueringsmekanismen er et instrument til løbende kontrol med en harmoniseret og korrekt gennemførelse af alle Schengenreglerne. Men selv om dette omfattende lovgivningskompleks er på plads, er der **stadig for store forskelle på, hvordan medlemslandene i det daglige sikrer korrekt implementering.**

Målrettet ændring af Schengencodekset – ændring af forordning

Som en del af den overordnede styrkelse af sikkerheden i EU, er det Kommissionens vurdering, at Schengengrænsekodekset bør ændres, **så også alle EU-borgere, der krydser EU's ydre grænser, tjekkes i SIS II-databasen og databasen over tabte og stjålne id-kort og rejsedokumenter.** I dag tjekkes alle tredjelandborgere, der krydser de ydre grænser ved indrejse til EU, men ikke ved udrejse. Når medlemslandene i dag ønsker at danne et realistisk billede af, hvor mange der i realiteten opholder sig ulovligt i EU, vanskeliggøres det af, at der ikke finder en systematisk registrering sted ved udrejse.

Kommissionen har fremsat forslag om systematisk kontrol af alle personer ved EU's ydre grænser i den såkaldte intelligente grænser-pakke⁶, men forslaget har mødt modstand, fordi det er dyrt, og fordi en omfattende registrering - også af EU-borgere - er kontroversiel. Forslaget til ændring af Schengengrænsekodekset er ikke umiddelbart en del af intelligente grænser-pakken, men ligger i logisk forlængelse heraf.

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

Kommissionen foreslår etablering af **et europæisk rejsedokument**, der vil gøre det muligt at udstyre alle tredjelandborgere, der skal udvises eller repa-

⁶ 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 tredjelandborgere. Forslagene behandles under den almindelige lovgivningsprocedure – bilagene og baggrundsdokumenter kan findes her: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-13-162_da.htm

trieres, med et rejsedokument, som muliggør hjem- og udrejse. Undersøgelser viser, at et af de store problemer ved faktisk gennemførelse af udvisning og repatriering ofte handler om, at **modtagerlandene ikke vil godkende rejsedokumenter**. Det er et forhold, der gør, at mange udvisninger og repatrieringer ikke kan gennemføres. Det er både bekosteligt og uacceptabelt for såvel de pågældende tredjelandsborgere såvel som for de udøvende myndigheder.

Ved at indføre et europæisk rejsedokument for tredjelandsborgere, der skal udrejse af unionen, ønsker Kommissionen på den ene side at effektivisere udvisninger og repatriering samtidig med, at man på den anden side 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 ved EU's ydre grænser til havs og på land.

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**.

Danmarks stilling

På grund af retsforbeholdet deltager Danmark ikke i vedtagelsen af grænsepakkens 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 blev præsenteret var der en første debat i Europa-Parlamentet, hvor Kommissionen præsenterede forslagene, og medlemmerne havde en første meningsudveksling.

EPP og ALDE-grupperne støttede ideen 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 suverænitæt. **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 konkluderede stats- og regeringscheferne konkluderet,⁷ 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)

⁷ <http://www.consilium.europa.eu/da/press/press-releases/2015/12/17-euco-conclusions-migration/>