

SAMLENOTAT
for rådsmøde (retlige og indre anliggender)
den 8.-9. marts 2018



**Udlændinge- og
Integrationsministeriet**

21. februar 2018

S. 3: Dagsordenspunkt 8 Interoperabilitet mellem EU informationssystemer

a) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af en ramme for interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer (grænser og visum) og om ændring af Rådets afgørelse (EF) nr. 2004/512/EF, forordning (EF) nr. 767/2008, Rådets beslutning 2008/633/RIA, forordning (EU) nr. 2016/399 og forordning (EU) 2017/2226.

KOM(2017) 793 endelig

b) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af en ramme for interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer (politisamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration) (Første gennemlæsning)

KOM(2017) 794 endelig

= Politisk drøftelse

S. 13: Dagsordenspunkt 9 Migration: state of play

KOM dokument foreligger ikke

= Udveksling af synspunkter/politisk drøftelse

Dagsordenspunkt 8. Interoperabilitet mellem EU-informationssystemer

a) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af en ramme for interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer (grænser og visum) og om ændring af Rådets beslutning (EF) nr. 2004/512, forordning (EF) nr. 767/2008, Rådets afgørelse 2008/633/RIA, forordning (EU) nr. 2016/399 og forordning (EU) 2017/2226

KOM(2017) 793 endelig

b) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af en ramme for interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer (politisamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration) (Første gennemlæsning).

KOM(2017) 794 endelig

= Politisk drøftelse

Nyt notat

Sagen er omfattet af retsforbeholdet. Forslaget vedrørende grænser og visum udgør dog en udbygning af Schengen-reglerne¹. Dele af forslaget om politisamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration udgør ligeledes en udbygning af Schengen-reglerne, mens andre dele af forslaget er omfattet af Danmarks parallelaftale vedrørende Dublin- og Eurodac-samarbejdet.² Enkelte dele af forslaget vil ikke være bindende for Danmark og ikke finde anvendelse i Danmark.

1. Resumé

Kommissionen fremsatte den 15. december 2017 to forslag om etablering af en ramme for interoperabilitet mellem EU's eksisterende og kommende informationssystemer for sikkerhed, grænser og migration. Forslagene er sendt til Rådet i dansk sprogversion den 19. februar 2018. Forslagene har til formål at forbedre grænseforvaltningen ved de ydre Schengen-grænser samt at styrke den interne sikkerhed i EU. Forslagene etablerer en række komponenter, der gør eksisterende og kommende IT-systemer "interoperable", dvs. muliggør udveksling af data og deling af information og giver autoriserede brugere adgang til hurtig og systematisk information vedrørende personer, der rejser ind i Schengen-området under hensyn til gældende, individuelle rettigheder og databeskyttelsesgarantier. Forslagene er omfattet af retsforbeholdet. For så vidt angår forslaget om grænse og visum er der dog tale om en udbygning af Schengen-reglerne. For så vidt angår forslaget om politisamarbejde og

¹ Dele af forslaget til forordningen er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse på disse dele, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Da forordningen imidlertid udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, træffer Danmark, inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

² Aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i Danmark eller en anden EU-medlemsstat, og om "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublinkonventionen (EUT L 66 af 8.3.2006, s. 38). Parallelaftalen giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet forordningen med ændringer på mellemstatsligt grundlag, såfremt Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Kommissionen om at gennemføre ændringerne i national lovgivning, jf. parallelaftalens artikel 3, stk. 2.

retligt samarbejde, asyl og migration er dele af forslaget en udbygning af Schengen-reglerne. Andre dele af forslaget vil være omfattet af Danmarks parallelaftale vedrørende Dublin- og Eurodac-samarbejdet, mens enkelte dele af forslaget ikke vil være bindende for Danmark og ikke finde anvendelse i Danmark. Det er regeringens foreløbige vurdering, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslagene forventes umiddelbart at ville nødvendiggøre ændringer i dansk lovgivning. Forslagene forventes at få statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side er man umiddelbart positivt indstillet over for forslagene. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslagene.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2017) 793 endelig og KOM(2017) 794 af 12. december 2017 fremsat forslag til henholdsvis Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af en ramme for interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer (grænser og visum), og Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af en ramme for interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer (politisamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration) (herefter ”interoperabilitetsforslagene”). Forslagene er den 19. februar 2018 sendt til Rådet i dansk sprogversion.

Der er fremsat to selvstændige forslag i stedet for ét for at reflektere medlemsstaternes forskellige niveauer af deltagelse i Schengen-samarbejdet.

Forslagene skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget vedrørende grænser og visum er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 16, stk. 2, artikel 74 samt artikel 77, stk. 2, litra a, b, d og e.

Artikel 16, stk. 2, vedrører Parlamentet og Rådets adgang til at fastsætte regler for beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger foretaget af Unionens institutioner, organer, kontorer og agenturer samt af medlemsstaterne under udøvelse af aktiviteter, der er omfattet af EU-retten, og regler for den frie udveksling af personoplysninger.

Artikel 74 vedrører Rådets adgang til at vedtage foranstaltninger med henblik på at sikre administrativt samarbejde mellem de kompetente myndigheder i medlemsstaterne på området frihed, sikkerhed og retfærdighed og artikel 77, stk. 2, litra a, b, d og e, vedrører Parlamentets og Rådets adgang til at vedtage foranstaltninger på områderne for visa og andre tilladelser til kortvarigt ophold, personkontrol ved passage af de ydre grænser, nødvendige tiltag til den gradvise udvikling af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser samt reglerne om, at personer uanset nationalitet ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser.

Da retsakten imidlertid udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

Forslaget vedrørende politisamarbejde og retligt samarbejde, asyl og migration er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 16, stk. 2, artikel 74, artikel 78, stk. 2, litra e, artikel 79, stk. 2, litra c, artikel 82, stk. 1, litra d, artikel 85, stk. 1, artikel 87, stk. 2, litra a, og artikel 88, stk. 2.

Artikel 78, stk. 2, litra e, vedrører Parlamentet og Rådets adgang til at vedtage foranstaltninger vedrørende et fælles europæisk asylsystem omfattende kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidiær beskyttelse.

Artikel 79, stk. 2, litra c, vedrører Parlamentet og Rådets adgang til at vedtage foranstaltninger vedrørende ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold, artikel 82, stk. 1, litra d, vedrører Parlamentet og Rådets adgang til at vedtage foranstaltninger med henblik at fremme samarbejdet mellem judicielle eller tilsvarende myndigheder i medlemsstaterne i forbindelse med strafforfølgning og fuldbyrdelse af afgørelser, artikel 85, stk. 1, vedrører Eurojust, artikel 87, stk. 2, litra a, vedrører indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger og artikel 88, stk. 2, vedrører Europols opgaver mv.

Den del af forslaget, der vedrører Schengen-informationssystemet, SIS, udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, hvorfor Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen træffer afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4. For så vidt angår den del af forslaget, der vedrører Eurodac, deltager Danmark i den gældende Eurodac-forordning via en mellemstatslig aftale (parallelaf tale), som giver Danmark mulighed for at tilslutte sig ændringer til forordningen på mellemstatsligt grundlag, hvis Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Kommissionen om, at Danmark vil gennemføre indholdet i national ret. Det bemærkes, at de bestemmelser af den gældende Eurodac-forordning, som vedrører proceduren for sammenligning og videregivelse af oplysninger med henblik på retshåndhævelse, kræver en supplerende parallelaf tale for Danmark, idet retshåndhævelselementet udgør et nyt formål i forhold til den oprindelige Eurodac-forordning. Det vurderes, at den supplerende parallelaf tale tillige er nødvendig for, at Danmark kan tilslutte sig forslaget fuldt ud. En ny parallelaf tale forventes vedtaget i løbet af foråret 2018. For så vidt angår det europæiske informationssystem til udveksling af oplysninger fra strafferegistre vedrørende tredjelandstatsborgere (ECRIS-TCN-systemet)³, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af forordningen, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark, jf. artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling.

Kommissionen har om baggrunden for interoperabilitetsforslagene blandt andet anført, at EU i de seneste år har oplevet en stigning af irregulære passager af EU's ydre grænser, ligesom der er en øget trussel mod den interne sikkerhed i EU på baggrund af de seneste års terrorangreb. På den baggrund er der skabt øget fokus på nødvendigheden af at forbinde og styrke EU's eksisterende og kommende informationssystemer for grænseforvaltning, migration og sikkerhed.

Der er allerede truffet en lang række initiativer for at forbedre grænseforvaltningen og sikre den interne sikkerhed i EU, herunder bl.a. forslag om ændring af SIS og Eurodac-systemet,

³ Kommissionen fremsatte forslag om ECRIS-TCN den 29. juni 2017. Der er tale om et elektronisk system til udveksling af information om afsagte domme mod tredjelandstatsborgere afsagt af europæiske straffedomstole.

ligesom der pågår forhandlinger om oprettelse af et EU-system vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS). Endvidere blev forordningen om et ind- og udrejsesystem (EES) endeligt vedtaget den 30. november 2017 og trådte i kraft ultimo 2017. Endelig forventes et forslag om et nyt retligt grundlag for Visuminformationssystemet (VIS) fremsat i foråret 2018.

De to interoperabilitetsforslag skal gøre ovennævnte systemer og databaser interoperable, dvs. muliggøre en udveksling af data og deling af information mellem systemerne, hvilket kan bidrage til bl.a. at fjerne ”blind spots”, hvorved personer, som muligvis er involveret i terrorhandlinger, kan blive registreret under forskellige aliaser i forskellige systemer, som ikke kommunikerer med hinanden.

Interoperabilitetsforslagene forventes vedtaget ultimo 2018. Derefter skal udviklingen af de forskellige komponenter påbegyndes. Komponenterne udvikles og idriftsættes løbende, hvilket skyldes, at nogle komponenter først kan udvikles, når andre er udviklede og tilgængelige.

3. Formål og indhold

Generelt

De overordnede formål med forslagene er at forbedre forvaltningen af de ydre Schengengrænser samt bidrage til den interne sikkerhed i EU.

Forslagene har følgelig fokus på fire specifikke mål:

1. At brugere, herunder grænsepersonale og andre udlændingemyndigheder, får hurtig, problemfri, systematisk og kontrolleret adgang til den information, som de har brug for med henblik på at varetage deres arbejde.
2. At der etableres en teknisk løsning, der gør det muligt at påvise, at flere identiteter er knyttet til det samme sæt biometriske data med henblik på at afsløre brugen af flere identiteter og at bekæmpe identitetssvig.
3. At lette identitetskontrol af tredjelandstatsborgere, som opholder sig på medlemsstaternes område.
4. At lette og effektivisere retshåndhavende myndigheders adgang til EU-informationssystemer, som ikke vedrører retshåndhævelse, hvis det er nødvendigt med henblik på forebyggelse, efterforskning samt retsforfølgning af terrorisme og anden alvorlig kriminalitet.

Endvidere har forslagene til formål at bidrage til medlemsstaternes tekniske og operationelle gennemførelse af eksisterende og kommende informationssystemer, at styrke og effektivisere datasikkerhed og databeskyttelse i de respektive systemer samt forbedre og harmonisere krav til datakvalitet i systemerne.

Med forslagene introduceres interoperabilitet mellem de tre eksisterende databaser: a) SIS, der omfatter et bredt spektrum af indberetninger om personer (bl.a. nægtelse af indrejse eller afslag på ansøgning om opholdstilladelse for personer, for hvem der er udstedt en europæisk arrestordre samt forsvundne personer), b) Eurodac, der indeholder fingeraftryksoplysninger af asylansøgere og tredjelandstatsborgere, der har krydset de ydre grænser illegalt, eller som

opholder sig illegalt på medlemsstaternes område, og c) VIS, der indeholder oplysninger om visum udstedt med henblik på kortvarigt ophold.

Derudover lægger forslagene op til interoperabilitet mellem tre kommende databaser a) EES, der erstatter den nuværende manuelle passtemplingsprocedure og i stedet indfører en elektronisk registrering af en række oplysninger om tredjelandstatsborgere, der ind- og udrejser af Schengen-området, b) ETIAS, der skal indsamle og verificere information om tredjelandstatsborgere fra visumfri lande forud for indrejse til Schengen-området, og c) ECRIS-TCN-systemet. ETIAS og ECRIS-TCN er ikke endeligt vedtaget.

Foruden de seks nævnte EU-informationsdatabaser er der med forslagene ligeledes lagt op til at inkludere a) Interpols database over stjålne og bortkomne rejsedokumenter (SLTD), der systematisk tilgås ved EU's ydre grænser, b) Interpols database over rejsedokumenter behæftet med tilknyttede notifikationer (TDAWN) og c) data fra Europol, i det omfang det er relevant for driften af ETIAS, samt ved bistand til medlemsstaterne med søgning efter data i relation til alvorlig kriminalitet og terrorisme.

Det er meningen, at interoperabilitetsløsningen skal give mulighed for, at eventuelle fremtidige systemer, der endnu ikke er udtænkt og foreslået, kan kobles op på løsningen, hvis det besluttes. Derimod er nationale systemer og decentraliserede EU-informationssystemer ikke en del af forslagene.

Nedenfor gennemgås en række centrale elementer i forslagene.

De tekniske komponenter for at opnå interoperabilitet

For at imødekomme formålet med forslagene skal der udvikles nedenstående fire tekniske komponenter:

- 1) Den europæiske søgeportal (ESP)
- 2) Fælles biometrisk matchtjeneste (fælles BMS)
- 3) Det fælles identitetsregister (CIR)
- 4) Multiidentitetsdetektor(MID)

Ad 1) ESP'en anvendes som en indgangsportal med det formål at kunne foretage en simultan søgning ved brug af alfanumeriske og biometriske data⁴ i de databaser, brugeren har adgang til. Portalen er ikke en synlig søgeportal, men en "beskedfordeler", der skal sørge for, at brugerne får hurtig, problemfri, effektiv, systematisk og kontrolleret adgang til de nødvendige informationer i de relevante databaser. ESP'en fremstiller ikke ny data, ligesom den ikke arkiverer fremsøgt data, men den giver adgang til problemfrit at tilgå centrale systemer med henblik på at modtage information fra systemerne samtidig med, at den sikrer overholdelse af gældende databeskyttelsesregler i systemerne. ESP'en skal dermed lette en korrekt og autoriseret brug af de relevante systemer. Med forslagene lægges der op til, at det bliver obligatorisk at anvende ESP'en, når der søges i EES, VIS, Eurodac og de evt. kommende ETIAS og ECRIS-TCN. Endvidere skal de relevante myndigheder anvende ESP'en, når de søger i CIR.

⁴ Alfnumerisk data bestående af tal og bogstaver, fx navn, fødselsdato, nummer på rejsedokument etc. Biometrisk data er fx fingeraftryk og ansigtsbillede.

Ad 2) BMS'en skal give adgang til sammenligning af biometriske data fra de forskellige systemer, der indgår i interoperabilitetsløsningen, med undtagelse af ETIAS, der ikke indeholder biometrisk data. Komponenten sørger for én fælles platform, hvor den forespurgte data bliver sammenlignet. Fælles BMS vil ifølge Kommissionen give betydelige fordele med hensyn til sikkerhed, omkostninger, vedligeholdelse og drift ved at benytte én unik teknologisk komponent i stedet for fem forskellige. Det skal tilføjes, at det originale biometriske materiale alene opbevares i de underliggende systemer, idet fælles BMS kun indeholder en matematisk gengivelse (en skabelon). Disse "oversættelser" anvendes til brug for at sammenholde data.

Ad 3) CIR'en er et centralt identitetsregister for biometriske og alfanumeriske data fra Eurodac, VIS, EES samt de eventuelt kommende ETIAS og ECRIS-TCN. CIR skal erstatte identitetsregistre for de relevante systemer, men komponenten ændrer ikke på, at det er de underliggende systemer, der optager data, og at disse data henhører under de respektive databaser. CIR skal endvidere ikke indeholde data fra SIS, hvilket skyldes den komplekse tekniske arkitektur af SIS. Hovedformålet med CIR er at understøtte muligheden for at foretage sammenligninger af identiteter på tværs af de underliggende informationssystemer med henblik på korrekt identifikation af tredjelandstatsborgere samt eventuel identifikation af personer med flere identiteter på tværs af systemerne. CIR understøtter således formålet med multiidentitetsdetektoren (MID). Der er lagt op til, at etableringen af CIR påbegyndes som en del af implementeringen af EES samt det eventuelt kommende ETIAS som en del af identitetsdatabasen for dette system eller disse systemer. Der introduceres en "hit-flag-funktion" i CIR, der har til hensigt at signalere over for brugeren, om der er data vedrørende den søgte person i et eller flere af de underliggende systemer. Et flag vil komme til syne, såfremt der er et hit i et af systemerne. Det er Kommissionens opfattelse, at CIR på den måde også vil kunne effektivisere retshåndhavende myndigheders adgang til informationssystemer, som ikke vedrører retshåndhævelse, og samtidig opretholde en høj databeskyttelse.

Ad 4) Formålet med MID er at skabe forbindelser mellem persondata i de underliggende systemer i de situationer, hvor en person optræder med flere forskellige identiteter på tværs af systemer. MID vil foretage en søgning i forhold til at afklare, om data vedrørende identiteten, der søges, findes i mere end et af de underliggende systemer med henblik på at opklare identitetssvig og smidiggøre identifikationskontrol af *bona fide* rejsende. MID viser alene data for personer, der har et link i et af de øvrige systemer, og dette link vil blive opdaget ved hjælp af fælles BMS. Eksempelvis vil MID gøre det muligt at vise, at forskellige identiteter tilhører den samme person. Det er herefter nødvendigt at bekræfte eller afvise det link, der er blevet vist, hvilket sker hos den myndighed, der har optaget data i det underliggende system, der førte til linket i MID. Det er nødvendigt at afvise eller bekræfte linket, således der eksempelvis ikke eksisterer et hit mellem to forskellige personer med det samme navn. Et af MID's formål er derudover at gøre det muligt at linke data mellem CIR og SIS, idet SIS, som det fremgår ovenfor, ikke indgår i CIR.

Retshåndhavende myndigheder

Retshåndhævelse er defineret som et sekundært formål med Eurodac, VIS, EES og ETIAS, hvorfor adgangen for retshåndhavende myndigheder til disse systemer er begrænset. Retshåndhavende myndigheder kan kun søge direkte i disse informationssystemer, som ikke vedrører retshåndhævelse, med henblik på forebyggelse, efterforskning, opdagelse eller retsforfølgning af terrorisme og andre alvorlige strafbare handlinger. Med forslagene

introduceres en mulighed for retshåndhævende myndigheder til at tilgå CIR under overholdelse af databeskyttelseskrav, hvilket sker efter en såkaldt to-trinstilgang, der dog ikke ændrer på den begrænsede mulighed for retshåndhævende myndigheders adgang til de underliggende systemer. I praksis vil tilgangen indebære, at brugeren som trin ét foretager en søgning på en specifik person ved hjælp af tilgængelige oplysninger (fx biometri eller rejsedokument) med henblik på at fremsøge eventuelle registrerede oplysninger i CIR. Såfremt der er data i CIR, vil den pågældende bruger få en besked om og i givet fald i hvilke(t) underliggende system(er), der er hit (såkaldt hit-påtegning). Derimod vil brugeren ikke have adgang til de konkrete data i de underliggende systemer. Som trin to vil brugeren i overensstemmelse med eksisterende adgangsrettigheder til de forskellige systemer skulle anmode om få de konkrete oplysninger udleveret. Denne to-trins-tilgangen har særlig værdi i situationer, hvor en gerningsmand for eksempelvis en terrorhandling er ukendt, idet CIR vil give adgang til at identificere de(t) underliggende system, der har oplysninger om pågældende gerningsmand. På den måde overflødiggøres eksisterende fremgangsmåde med forudgående søgninger i samtlige databaser.

Forslagenes øvrige elementer

Centralt register til rapportering og statistik (CRRS)

Dette register etableres med henblik på opbevaring af anonymiserede data fra de underliggende registre for at kunne udtrække statistiske oplysninger til brug for politiske, operationelle og datakvalitetsmæssige formål. Databasen vil give mulighed for statistik trukket fra SIS, VIS, Eurodac, EES, ETIAS, ECRIS-TCN, CIR, MID og fælles BMS og vil give mulighed for sikker udveksling af rapporter til medlemsstaterne, til Kommissionen og andre relevante EU-institutioner. Kommissionen har i forslagene anført, at én samlet statistikdatabase fremfor separate vil have økonomiske fordele samtidig med, at der skal anvendes færre ressourcer på etablering og drift, ligesom det vil medføre en højere grad af datasikkerhed.

Universelt meddelelsesformat Universal Message Format (UMF)

UMF introducerer et fælles teknisk sprog til beskrivelse og link af data (persondata og data fra rejsedokumenter) og vil sørge for en ensartet standard på tværs af systemerne for at sikre interoperabilitet. Anvendelsen af samme standard på tværs af eksisterende og kommende systemer vil lette adgangen for interoperabilitet. Kommissionen overvejer at inkludere obligatorisk brug af UMF'en i forslaget.

Elektroniske datakvalitetskontrollmekanismer

Det er vigtigt, at de data, som medlemsstaterne og brugerne af systemerne tilfører til systemerne, er af højst mulig kvalitet for at sikre forslagernes formål om at identificere personer, men også for at undgå situationer, hvor uskyldige personers grundlæggende rettigheder krænkes. Automatiske valideringsregler kan bidrage til at undgå/udbedre menneskeskabte fejl. eu-LISA vil udover den automatiserede datakvalitetskontrol producere almindelige datakvalitetsrapporter.

Ansvarsfordeling for udvikling og drift

eu-LISA er ifølge forslagene ansvarlig for udvikling og drift af komponenterne i interoperabilitetsløsningen, inklusiv den tilhørende kommunikationsinfrastruktur, og for eventuelle tilpasninger, der måtte være nødvendige for at etablere interoperabilitet mellem komponenter og de underliggende informationssystemer. Udvikling og drift skal ske i

overensstemmelse med de i forslagene opstillede betingelser om sikkerhed, tilgængelighed, kvalitet og tempo. I etableringsfasen nedsættes endvidere en programstyringsgruppe, der skal kvalitetssikre design og udvikling af komponenterne.

Medlemsstaterne er ifølge forslagene ansvarlige for:

- forbindelsen til kommunikationsinfrastrukturen for ESP og CIR,
- integrationen af nationale systemer og infrastrukturer med ESP, fælles BMS, CIR og MID,
- organisation, forvaltning, drift og vedligeholdelse af den eksisterende nationale infrastruktur og forbindelsen til komponenterne
- forvaltning af og ordninger for adgangsretten for behørigt bemyndigede medarbejdere hos de kompetente nationale myndigheder til ESP, CIR og MID
- vedtagelse af lovgrundlag for adgang til CIR for identifikationsformål
- manuel verifikation af identiteter
- gennemførelse af datakvalitetskrav i de underliggende informationssystemer og i komponenterne
- afhjælpning af eventuelle mangler ved datakvaliteten på baggrund af Kommissionens evalueringsrapporter
- at forbinde opkoble/tilknytte de myndigheder, der har ret til at søge i CIR til systemet med henblik på at forebygge, afsløre og efterforske terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Foreligger ikke.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vedrørende nærhedsprincippet i forslagene anført, at fri bevægelighed inden for EU kræver, at EU's ydre grænser håndteres effektivt for at sikre sikkerhed i Unionen. Medlemsstaterne har derfor været enige om, at disse udfordringer skal løses kollektivt, særligt ved at dele oplysninger gennem centraliserede systemer på området for retlige og indre anliggender. Dette er blevet bekræftet i adskillelige konklusioner, som Det Europæiske Råd og Rådet har vedtaget, særligt siden 2015.

Kommissionen anfører endvidere, at fraværet af intern grænsekontrol kræver fornuftig håndtering af Schengen-områdets ydre grænser, hvor hver medlemsstat eller Schengen associeret land skal kontrollere de ydre grænser på vegne af andre medlemsstater. Som en konsekvens heraf er ingen medlemsstat i stand til alene at klare sig mod ulovlig indvandring og grænseoverskridende kriminalitet. Tredjelandstatsborgere, der kommer ind i Schengen-området, er i stand til at rejse frit inden for det. I et område uden indre grænser bør foranstaltninger mod irregulær migration og international kriminalitet og terrorisme, herunder gennem afsløring af identitetssvindel, udføres fælles og kan kun løses succesfuldt på EU-plan.

Kommissionen anfører endvidere, at de vigtigste fælles informationssystemer på EU-plan er på plads eller i færd med at blive indført. Forbedret interoperabilitet mellem disse informationssystemer indebærer nødvendigvis en indsats på EU-plan. Kernen i forslagene er den forbedrede effektivitet og brug af centraliserede systemer håndteret af eu-LISA. På grund

af forslagernes omfang kan de grundlæggende mål kun opnås effektivt og systematisk på EU-plan.

Det vurderes umiddelbart, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Der henvises til punkt 7 nedenfor.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslagene forventes umiddelbart at ville medføre lovgivningsmæssig tilpasning.

Økonomiske konsekvenser

Der vil være statsfinansielle konsekvenser forbundet med forslagene. Kommissionen har i forbindelse med forslagene forudsat et centralt budget for de kommende ni år (2019-2027) svarende til 424,7 mio. euro, herunder 225 mio. euro til bl.a. udvikling og vedligeholdelse af de fem interoperabilitetskomponenter samt 136,3 mio. euro til dækning af medlemsstaternes udgifter til bl.a. tilpasning/ændring af nationale systemer mv. Som anført under punkt 2 er forslaget omfattet af Danmarks retsforbehold. Danmark vil derfor som udgangspunkt modtage refusion. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vil Danmark skulle bidrage til finansieringen. Danmarks finansieringsandel udgør ca. 2 pct. svarende til knap 65 mio. kr. i den samlede periode. Det fremgår, at finansieringen af forslagene efter 2020 ikke foregriber den næste flerårige finansielle ramme (MFF). Der vil endvidere være nationale udgifter forbundet med bl.a. tilretning, projektstyring, hosting og drift af nationale it-systemer mv. Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at vurdere omfanget af disse udgifter.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Der vurderes ikke at være erhvervsøkonomiske konsekvenser forbundet med forslaget

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringsamarbejde den 21. februar 2018.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslagene.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen forholder sig overordnet positivt til forslagene, da det vurderes, at forslagene bidrager til:

- at øge kommunikation mellem eksisterende og kommende informationssystemer på tværs af EU på området for grænsekontrol og indre sikkerhed
- at sikre de ydre Schengen-grænser inden for områderne sikkerhed, grænser og migration, idet søgninger på tværs af systemer sikrer korrekt identifikationsfastlæggelse af tredjelandsstatsborgere

- at opnå tidsbesparelse for slutbrugere, idet der fremover alene skal søges informationer via en samlet søgefunktion
- at styrke politimyndigheders mulighed for at forebygge og efterforske alvorlig kriminalitet og terrorisme

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere være forelagt for Folketingets Europaudvalg.

S. 13: Dagsordenspunkt 9. Migration: state of play

KOM dokument foreligger ikke

= Udveksling af synspunkter/politisk drøftelse

Revideret notat. Ændringer er markeret i kursiv.

1. Resumé

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. marts 2018 er migration på dagsordenen. Det er forventningen, at formandskabet umiddelbart forud for mødet vil udsende en formandskabsnote, hvori der vil være fokus på gennemførelsen af handlingsplanen for indsatsen på den centrale Middelhavsroute. Der forventes også fokus på de eksterne aspekter af migration, herunder tredjelandes tilbagetagelse af egne statsborgere samt status på EU-Tyrkiet aftalen. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Sagen giver ikke anledning til at redegøre for lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side støttes gennemførelsen af tiltag, der kan begrænse tilstrømningen af irregulære migranter, herunder gennem effektiv implementering af indgåede aftaler på EU-niveau samt aftaler indgået mellem EU og tredjelande.

2. Baggrund

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. marts 2018 er migration på dagsordenen. Det er forventningen, at formandskabet umiddelbart forud for mødet vil udsende en formandskabsnote, hvori der vil være fokus på gennemførelsen af handlingsplanen for indsatsen på den centrale Middelhavsroute. Det forventes, at der også vil blive gjort status på udviklingen på de øvrige migrationsruter i Middelhavet og gjort status på EU-Tyrkiet erklæringen og de eksterne aspekter af migration i forlængelse af mødet i Det Europæiske Råd den 14.-15. december 2017.

3. Formål og indhold

3.1. Udviklingen på den centrale Middelhavsroute

På trods af måneder med høje migrationstal i 2. kvartal af 2017 benyttede væsentlig færre irregulære migranter den centrale Middelhavsroute i 2017 end i 2016. På den centrale Middelhavsroute registrerede de italienske myndigheder således i 2017 ca. 119.000 ankomster, hvilket var ca. 34 % lavere end i 2016. Ifølge Frontex er det ikke muligt at identificere en enkelt årsag til det markante fald i antallet af ankomster for anden halvdel af 2017. Frontex vurderer, at faldet dels skyldes interne omstændigheder i Libyen, samt at flere fælleseuropæiske tiltag er begyndt at virke, herunder i særdeleshed kapacitetsopbygningen af den libyske kystvagt og adfærdskodekset for NGO'er i Middelhavet. Der var i 2017 overvejende tale om irregulære migranter fra lande i Vestafrika og fra Bangladesh. Det er endnu for tidligt at sige noget om udviklingen inden for migranternes nationalitet i 2018. Ifølge de italienske myndigheder ankom der i januar 2018 ca. 4.500 migranter til Italien på den centrale Middelhavsroute, hvilket er et fald på ca. 9 % sammenlignet med januar 2017. Desuden udgør antallet af ankomster fra Libyen ca. 3.100, hvilket er et fald på ca. 26 % sammenlignet med januar 2017. Ifølge IOM omkom ca. 2.800 personer på den centrale

Middelhavsroute i 2017, hvilket er et fald i forhold til 2016, hvor ca. 4.500 personer omkom på ruten. Pr. 8. februar er der ifølge IOM i 2018 omkommet 314 personer på ruten.

3.2 Udviklingen på den vestlige Middelhavsroute

På den vestlige Middelhavsroute til Spanien konstaterede Frontex i december 2017 ca. 1.800 ankomster, hvilket er ca. 171 % flere end i december 2016, hvor der ankom cirka 650 personer. Det samlede antal tal ankomster på den vestlige Middelhavsroute, herunder også via de spanske enklaver Ceuta og Melilla, var for 2017 på ca. 21.400 personer, hvilket er ca. 148 % flere end i 2016, hvor der ankom ca. 8.600. Stigningen skyldes især øget trafik af personer, der er kommet ad søvejen på den såkaldte atlantiske rute, der udspringer fra Marokkos vestkyst. Ankomsttallet er dog stadig lavt sammenlignet med den centrale Middelhavsroute. Frontex vurderer, at stigningen blandt andet skyldes ustabilitet i oprindelses- og transitlande. Sammensætningen af de irregulære migranter, der i 2017 benyttede ruten, var præget af en stigning af marokkanere og algeriere. I sidste kvartal af 2017 skete der en stigning af vestafrikanske migranter på ruten, hvilket ifølge Frontex kan skyldes den øgede kontrol på den centrale Middelhavsroute.

3.3 Implementeringen af EU-Tyrkiet erklæringen og den østlige Middelhavsroute

Den 6. september 2017 udsendte Kommissionen sin syvende og seneste statusrapport på implementeringen af EU-Tyrkiet erklæringen (COM(2017) 470 final). Ifølge rapporten er antallet af irregulære grænsekrydsninger fra Tyrkiet til Grækenland steget i forhold til før sommeren, men tallene er fortsat lave og har siden den forrige statusrapport fra 13. juni 2017 i gennemsnit været på knap 100 pr. dag. Ifølge Frontex ankom der i december 2017 ca. 2.642 migranter til Grækenland, hvilket er ca. 44 % færre end i november 2017. For hele 2017 er der ifølge Frontex i alt ankommet ca. 41.720 migranter til Grækenland, hvilket er ca. 77 % færre end i 2016. De største nationaliteter på den østlige Middelhavsroute i 2017 er ifølge Frontex personer fra Syrien, Irak og Afghanistan. Ifølge Frontex har der i anden halvdel af 2017 været et stigende pres på den tyrkiske landegrænse, og deraf også flere forsøg på krydse det østægæiske hav. Udviklingen i starten af 2018 viser, at der er tale om en stigning på ca. 28 % sammenlignet med samme periode i 2017. Det er dog fortsat EU-formandskabets vurdering, at EU-Tyrkiet erklæringen holder.

I perioden fra den 20. marts 2016 til den 11. februar 2018 er der sendt 1549 migranter retur til Tyrkiet i medfør af EU-Tyrkiet erklæringen af 18. marts 2016, heraf 253 syrere og 8 statsløse fra Syrien. Der er i alle tilfælde tale om personer, der ikke har søgt asyl i Grækenland, eller som frivilligt har frafaldet deres ansøgning.

Den græske administrative højesteret afsagde den 22. september 2017 dom i den principielle sag om, hvorvidt Tyrkiet vil kunne anses som et sikkert tredjeland i asylretlig forstand. Retten gav de græske myndigheder medhold og fandt således, at Tyrkiet i hvert fald i dette tilfælde kunne anses som et sikkert tredjeland. De to konkrete sager, der var forelagt retten, angik to syriske mænd og retten foretog en konkret vurdering af de pågældendes forhold. Der blev således bl.a. henvist til, at de begge har familie og pårørende i Tyrkiet. Det er endnu for tidligt at udtale sig om dommens rækkevide på asylsagsbehandlingen eller for antallet af tilbagesendelser.

Samlet set oplevede EU i 2017 et fald på 60 % i antallet af migranter, der ulovligt krydsede EU's ydre grænser sammenlignet med 2016. Ifølge Frontex er EU's ydre grænser dog fortsat

under højt pres, idet intet år før 2014 i nyere tid har medført migrationstal i samme størrelsesorden som i 2017.

3.4 Tilbagesendelse

Tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt i EU, vurderes at have stor betydning i forhold til at dæmme op for ulovlige migrantionsstrømme og opretholde integriteten af EU's og medlemsstaternes migrationspolitik. Det fremgår af Malta-erklæringen af 3. februar 2017 fra Det Europæiske Råd, at der er behov for en styrkelse af mulighederne for at tilbagevende tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold. Kommissionen har på den baggrund den 2. marts 2017 fremlagt en meddelelse om en mere effektiv udsendelsespolitik i EU. EU's migrationspartnerskaber (pt. med Nigeria, Mali, Niger, Senegal og Etiopien) er et vigtigt instrument for at fremme udsendelse. *På topmødet mellem Den Afrikanske Union og EU den 29.-30. november 2017 i Elfenbenskysten blev stats- og regeringscheferne enige om en tekst angående migration, der bl.a. bekræfter princippet om stateres forpligtelse til tilbagetagelse af egne borgere. Tilbagesendelse vil forventes at vedblive med at fylde meget på EU's udenrigspolitiske dagsorden under det bulgarske formandskab, ligesom man løbende forventes at vurdere alle egnede tiltag til fremme af tilbagesendelser af personer uden lovligt ophold i EU.*

3.5 Status på de eksterne aspekter af migration

Det forventes, at de eksterne aspekter af migration vil blive drøftet på baggrund af mødet i Det Europæiske Råd den 14.-15. december 2017. Drøftelsen vil primært fokusere på, hvordan EU fremadrettet kan bidrage til en stabil udvikling i transit- og afsenderlande. På topmødet mellem Den Afrikanske Union og EU den 29.-30. november 2017 vedtog parterne en politisk erklæring, der har til hensigt at skabe fremdrift inden for områder som vækst, sikkerhed, god regeringsførelse samt andre faktorer, der kan modvirke irregulær migration. På topmødet blev EU, AU og FN også enige om at nedsætte en trilateral task force med fokus på forholdene for migranter i Libyen, herunder frivillig hjemsendelse af migranter til oprindelseslande. EU har gennem EU's trustfund for Afrika støttet stabiliserende initiativer i Libyen med 162 mil. euro i 2017. Det drejer sig bl.a. om initiativer til at styrke grænsekontrol, forbedring af forholdene i landets detentionscentre samt støtte til IOM's arbejde med hjemsendelser. Danmark er i absolutte tal i top 5 over bidragsydere til EU's trustfund for Afrika. Kommissionen og formandskabet vurderer, at netop kapacitetsopbygningen i Libyen er en vigtig årsag til, at migrationstallene på den centrale Middelhavsroute har været faldende i 2017.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 21. februar 2018.

Sagen har tidligere været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 26. september 2017, 30. august 2017, 28. juni 2017 og 23. maj 2017.

9. Forhandlingssituationen

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til punktet.

10. Regeringens generelle holdning

Det er regeringens holdning, at den aktuelle udvikling på det centrale Middelhav i øjeblikket går i den rigtige retning. *Der er dog fortsat et stort pres på EU's ydre grænser, hvorfor der er behov for at opretholde et konstant fokus på migrationsstrømmene samt sikre fortsat implementering af Malta-erklæringen af 3. februar 2017.*

Det er herudover regeringens generelle holdning, at den nuværende migrations- og flygtningesituation kræver, at man fortsat har fokus på udmøntning af eksisterende lovgivning og aftaler, herunder særligt en effektiv udmøntning af EU-Tyrkiet erklæringen samt sikring af fuldt operative hotspots med henblik på identifikation, registrering og fingeraftryksoptag af alle irregulære migranter og asylansøgere på den ydre grænse.

Endvidere støtter regeringen tiltag til effektivisering af tilbagesendelse af personer uden lovligt ophold og uden behov for beskyttelse.

Endelig støtter Danmark aktivt op om samarbejdet og dialogen mellem EU og relevante tredjelande om fælles migrationsudfordringer og -løsninger, herunder ikke mindst i forhold til tilbagesendelse. Danmark ønsker også øget fokus på at imødegå de grundlæggende årsager til, at folk migrerer.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 6. oktober 2017.