



**Udlændinge- og
Integrationsministeriet**

**Samlenotat
for rådsmøde (retlige og indre anliggender)
den 6.-7. december 2018**

21. november 2018

S.6: Dagsordenspunkt 12: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, forordning (EF) nr. 810/2009, forordning (EU) 2017/2226, forordning (EU) 2016/399, forordning XX/2018 [forordningen om interoperabilitet] og beslutning 2004/512/EF og om ophævelse af Rådets afgørelse 2008/633/RIA (VIS-forslaget)

KOM(2018) 302 endelig

S.18: Dagsordenspunkt 13: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt (Frontex-forordningen) og om ophævelse af Rådets fælles aktion 98/700/RIA, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1052/2013 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2016/1624 (første læsning)

KOM(2018) 631 endelig

= Delvis generel indstilling/politisk drøftelse

S.26: Dagsordenspunkt 14: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) (omarbejdning)

KOM(2018) 634 endelig

= Fremskridtsrapport

S. 36: Dagsordenspunkt 15: Reform af det fælles europæiske asylsystem og genbosætning

- a) **Dublin: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning) (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 270 endelig

- b) **Modtagelsesforhold: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 465 endelig

- c) **Kvalifikation: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse og om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 466 endelig

- d) **Procedure: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 467 endelig

- e) **Eurodac: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af [forordning (EU) nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne], identificering af en tredjelandstatsborger eller en statsløs person med ulovligt ophold og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodac-oplysninger med henblik på retshåndhævelse (omarbejdning) (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 272 endelig

- f) **EASO: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur og om ophævelse af forordning (EU) nr. 439/2010 (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 271 endelig

- g) **Genbosætning: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådet s forordning om indførelse af en EU-genbosætningsramme (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 468 endelig

= Fremskridtsrapport

Dagsordenspunkt 12: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, forordning (EF) nr. 810/2009, forordning (EU) 2017/2226, forordning (EU) 2016/399, forordning XX/2018 [forordningen om interoperabilitet] og beslutning 2004/512/EF og om ophævelse af Rådets afgørelse 2008/633/RIA (VIS-forslaget)

KOM(2018) 302 endelig

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Forslagets overordnede formål er at lette visumudstedelsesproceduren, styrke kontrollen på de ydre grænser og på medlemsstaternes område samt at styrke den interne sikkerhed ved at lette delingen af oplysninger mellem medlemsstaterne om langtidsvisum og opholdstilladelser. Forslaget har endvidere en lang række underordnede formål, herunder at lette identitetscheck af tredjelandsstatsborgere på medlemsstaternes område for medlemsstaternes udlændingemyndigheder og retshåndhævende myndigheder, og at bidrage med oplysninger til identifikation i forbindelse med tilbagesendelse af personer, der ikke har eller ikke længere har ret til at opholde sig på medlemsstaternes område. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forordningen, vurderes det at have visse lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Sagen forelægges for udvalget med henblik på forhandlingsoplæg, idet der forventes en generel indstilling i Rådet primo december, hvorefter forhandlinger med Europa-Parlamentet indledes. Sagen forventes vedtaget på et kommende rådsmøde. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Fra dansk side er man overordnet set positivt indstillet over for forslaget, der anses som et yderligere bidrag til at sikre de ydre grænser og kontrollen med, hvem der ind- og udrejser samt at højne sikkerheden på medlemsstaternes område. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Da der er tale om en videreudvikling af Schengenreglerne, skal Danmark inden seks måneder efter Rådets vedtagelse træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret.

2. Baggrund

Visuminformationssystemet (VIS) blev oprettet ved beslutning 2004/512/EF, og dets formål, funktioner og ansvarsområder er fastsat i forordning (EF) nr. 767/2008 (VIS-forordningen). Reglerne for registrering af biometriske identifikatorer i VIS er fastsat i forordning (EF) nr. 810/2009 (visumkodeksen). I Rådets afgørelse 2008/633/RIA af 23. juni 2008 fastlægges betingelserne for, at de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og Europol kan få adgang

¹ Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 77, stk. 2, litra a) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. 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 Schengenreglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre den i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

til at søge i VIS med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger.

Siden 2011 har VIS fungeret som den tekniske løsning til at lette visumudstedelsesproceduren for visum til korte ophold (højst 90 dage inden for en periode på 180 dage), der udstedes efter reglerne i visumkodeks. Visumkodeks finder anvendelse på alle tredjelandstatsborgere, der skal have visum, når de passerer medlemsstaternes ydre grænser, jf. Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 (visumforordningen).

Ved opslag i VIS kan grænse- og udlændingemyndigheder hurtigt og effektivt kontrollere de nødvendige oplysninger om tredjelandstatsborgere, der skal være i besiddelse af et visum i forbindelse med indrejse- og ophold i EU. Systemet udfører biometrisk matchning, primært af fingeraftryk, til identifikation og verifikation. Pr. maj 2018 var over 55 millioner visumansøgninger og næsten 47 millioner sæt fingeraftryk registreret i systemet.

Den 14. marts 2018 udsendte Kommissionen en meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet om tilpasning af den fælles visumpolitik til nye udfordringer (KOM (2018) 251). Meddelelsen sætter fokus på, at de grundlæggende principper i visumbehandlingen ikke er blevet revideret, siden visumkodeksen trådte i kraft i 2010, og VIS blev indført i 2011, hvorimod de vilkår, som visumpolitikken skal fungere under, har ændret sig drastisk.

Samme dag fremsatte Kommissionen forslag om ændring af visumkodeksen (KOM (2018) 252 endelig).² Forslaget har til formål at forenkle og styrke visumansøgningsproceduren for at gøre det lettere for turister og forretningsrejsende at komme til Europa med visum samtidig med, at forebyggelsen af sikkerheds- og uregelmæssige migrationsrisici styrkes. VIS er i denne sammenhæng det elektroniske værktøj, der understøtter visumproceduren.

Meddelelsen annoncerede tillige det kommende arbejde med at øge sikkerheden ved en revision af VIS for øget kontrol med visumsagsbehandlingen bl.a. ved hjælp af interoperabilitet mellem IT-systemer på området for retlige og indre anliggender (RIA). Særligt indførelsen af ind- og udrejsesystemet (EES), som aktuelt forventes operationelt fra 2021, vil gøre VIS mere velfungerende, fordi det indeholder oplysninger om, hvordan tredjelandstatsborgere bruger deres visa.

Som baggrund for forslaget henvises tillige til Kommissionens evaluering af VIS fra 2016³, der konkluderede, at VIS opfylder sine mål og funktioner og er et af de mest avancerede systemer af sin art, men at nye udfordringer på områderne for visum-, grænse- og migrationsforvaltning kræver, at det skal videreudvikles på en række specifikke områder.

På den baggrund har Kommissionen ved KOM(2018) 302 endelig af 16. maj 2018 fremsat forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, forordning (EF) nr. 810/2009, forordning (EU) 2017/2226, forordning (EU)

² Grund- og nærhedsnotat vedrørende Kommissionens forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 810/2009 om en fællesskabskodeks for visa blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 30. april 2018. Forslaget forhandles aktuelt.

³ KOM(2016)655, SWD (2016) 327, SWD (2016) 328.

2016/399, forordning XX/2018 [forordningen om interoperabilitet] og beslutning 2004/512/EF og om ophævelse af Rådets afgørelse 2008/633/RIA⁴.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmøde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 77, stk. 2, litra a, b, d og e, der vedrører mål og kompetence for den fælles politik for grænsekontrol. Dette er det primære retsgrundlag for den foreslåede forordning.

Artikel 77, stk. 2, litra a, b, d og e, vedrører Europa-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.

Ved forslagens fremsættelse blev en række ændringer med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 16, stk. 2, artikel 78, stk. 2, litra d, e, og g, artikel 79, stk. 2, litra c og d, artikel 87, stk. 2, litra a og artikel 88, stk. 2, litra a, foreslået. Disse er udgået i forhandlingsforløbet.

Forslagets hjemmelsgrundlag er for nuværende TEUF artikel 87, stk. 2, litra a, der vedrører Europa-Parlamentet og Rådets adgang til at vedtage foranstaltninger om indsamling, opbevaring, behandling, analyse og udveksling af relevante oplysninger som led i Unionen politisamarbejde, der inddrager alle medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder politi, toldmyndigheder og andre særlige retshåndhævende myndigheder inden for forebyggelse, afsløring og efterforskning af strafbare handlinger.

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

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 udbygger Schengenreglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter Rådets vedtagelse træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret.

3. Formål og indhold

Forslagets overordnede formål er at lette visumudstedelse, styrke kontrollen på de ydre grænser og på medlemsstaternes område samt at styrke den interne sikkerhed ved at lette delingen af oplysninger mellem medlemsstaterne om langtidvisum og opholdstilladelser.

⁴ Grund- og nærhedsnotat vedrørende Kommissionens forslag til Europa-Parlamentet 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 blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik den 9. april 2018. Forslaget forhandles aktuelt.

Forslaget har desuden flere underordnede formål, herunder at lette identitetscheck af tredjelandstatsborgere på medlemsstaternes område for medlemsstaternes udlændingemyndigheder og retshåndhævende myndigheder og at bidrage med oplysninger til identifikation i forbindelse med tilbagesendelse af personer, der ikke har eller ikke længere har ret til at opholde sig på medlemsstaternes område.

Gennemgående for alle dele af forslaget er et fornyet fokus på overholdelsen af de gældende databeskyttelsesregler ved registrering, logning og anvendelse af data registreret i VIS.

Nedenfor følger en gennemgang af forslagets centrale dele.

3.1. Opgradering af tekniske komponenter i VIS

Der er foreslået en række ændringer af teknisk karakter, der har til formål at tilpasse systemet til de nye lovgivningsforslag på området samt udnytte den teknologiske udviklings nye muligheder for at gøre behandlingen af visumansøgninger lettere både for ansøgerne og konsulaterne.

Det foreslås bl.a. at udvekslingen af oplysninger mellem det centrale VIS-system og de nationale systemer strømlines ved at integrere den såkaldte VIS Mail-søgemekanisme i VIS. Konfigurationen af det centrale system tilpasses med henblik på at imødekomme behovet for hurtig og effektiv tilgængelighed i perioder med afbrydelse. Dvs., at backupsystemet er ændret til en aktiv/aktiv-konfiguration⁵, der forventes at kunne sikre 99,99 % tilgængelighed.

Der sættes tillige fokus på at forbedre datakvaliteten og Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed (eu-LISA) får fremover til opgave at forvalte datakvalitetskontrollen i VIS. For at afhjælpe problemer med at indsamle biometriske data, navnlig problemer vedrørende kvaliteten af ansigtsbilleder, indføres der alternative standarder, f.eks. direkte indsamling af foto, hvilket vil sige ansigtsfoto taget på stedet.

Alene med henblik på en smidigere og hurtigere høringsprocedure foreslås den eksisterende liste over medlemsstater, som kræver, at deres centrale myndigheder høres af andre medlemsstaters centrale myndigheder under behandlingen af visumansøgninger om ensartede visa indgivet af statsborgere fra specifikke tredjelande eller specifikke kategorier af disse statsborgere, integreret i VIS.

3.2. Øget kontrol ved behandlingen af visumansøgninger ved hjælp af interoperabilitet

Ifølge de gældende regler er de visumudstedende myndigheder kun forpligtede til at kontrollere, om visumansøgere er registreret med indrejseforbud i Schengen-informationssystemet (SIS), når de udfører sikkerheds- og migrationsvurderinger af tredjelandstatsborgere, der ansøger om visum til kortvarigt ophold. Der er derimod ingen forpligtelse til at kontrollere visumansøgere i andre EU-databaser (f.eks. Eurodac) eller i Interpols databaser, der bl.a. indeholder oplysninger om stjalne og bortkomne rejsedokumenter.

⁵ En aktiv/aktiv-konfiguration er et set up af en såkaldt "load balancer" og to servere. Denne metode er med til at fordele belastningen på serverne, hvilket kan sikre hurtig og effektiv tilgængelighed i normal drift og ved eventuelle afbrydelser.

Kommissionen har på den baggrund foreslået, at der fremover skal ske en automatiseret søgning op mod andre databaser.

Forslaget har direkte sammenhæng med forslaget om fastsættelse af en ramme for interoperabiliteten mellem EU-informationssystemer for grænser og visa, der også omfatter ændringer af VIS-forordningen. Med indførelsen af interoperabilitet bliver VIS en del af den fælles platform sammen med ind- og udrejsesystemet (EES) og EU-systemet vedrørende rejseinformation og rejsetilladelse (ETIAS), som skal udgøre fundamentet for interoperabiliteten.

Interoperabilitetsforslaget introducerer også en multiidentitetsdetektor, der skal medvirke til at sikre, at den visummyndighed, som behandler en ansøgning, automatisk bliver underrettet, hvis ansøgeren er kendt under forskellige identiteter, med henblik på at træffe de nødvendige foranstaltninger.

Den automatiserede søgning skal foretages via den europæiske søgeportal (ESP), der etableres for at give brugeren hurtig, problemfri, effektiv, systematisk og kontrolleret adgang til de EU-informationssystemer, Europol-data og Interpol-databaser de skal bruge for at løse deres opgaver i overensstemmelse med deres adgangsrettigheder og for at støtte formålene med VIS.

Når de nye informationssystemer er taget i brug, og der er sikret interoperabilitet mellem dem, vil de kompetente myndigheder, herunder de visumudstedende myndigheder, således få væsentligt bedre muligheder for hurtigt at foretage baggrundskontrol af ansøgerne.

3.3. Informationer om langtidsvisum og opholdstilladelser inkluderes i VIS

Det er foreslået, at VIS fremover også skal indeholde oplysninger om dokumenter, der giver tredjelandstatsborgere tilladelse til at opholde sig på en given EU-medlemsstats område i mere end 90 dage inden for en periode på 180 dage: Visa til længerevarende ophold og opholdstilladelser.

I dag indhentes der ikke oplysninger om disse dokumenter og deres indehavere, og oplysningerne kan ikke kontrolleres i EU's IT-systemer vedrørende grænser og sikkerhed (med undtagelse af SIS i et begrænset omfang). Det betyder, at der er et aktuelt informationshul, hvad angår disse kategorier af tredjelandstatsborgere.

Forslaget vil sætte medlemsstaternes myndigheder – ud over den udstedende myndighed – i stand til at kontrollere det pågældende dokument og dets indehaver ved grænsen eller på medlemsstaternes område.

3.4. Eksisterende informationshuller ved behandlingen af visumansøgninger med kort varighed adresseres

Lagring af en kopi af den biografiske side i ansøgerens rejsedokument i VIS til støtte for tilbagesendelsesprocedurer

Medlemsstaterne har ikke en ensrettet praksis for lagring af VIS-kopier af rejsedokumenter, og der findes heller ikke noget EU-regelsæt, der regulerer udvekslingen af disse oplysninger mellem medlemsstaterne. Fraværet af et gyldigt rejsedokument eller en kopi heraf forsinkes

og bremser i nogle tilfælde den nødvendige identifikation i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, der er indrejst på et visum, men ikke retmæssigt er udrejst i overensstemmelse med visummets gyldighedsperiode.

På den baggrund foreslås det, at en kopi af ansøgerens rejsedokument for fremtiden skal lagres som en ny datakategori i VIS. Kopien skal indlæses i forbindelse med ansøgningen og skal efterfølgende kunne tilgås af relevante myndigheder i medlemsstaterne under strenge betingelser i forbindelse med en tilbagesendelsesproces. I modsætning til oplysninger, der udtrækkes af VIS, er kopier af rejsedokumenter et bevis for nationalitet, som i højere grad anerkendes af tredjelande.

Alderen for at få optaget fingeraftryk for registrering i VIS sænkes

Det er foreslået at nedsætte alderen for, hvornår der skal optages fingeraftryk til visumansøgningen fra 12 til 6 år. Der er samtidig foreslået yderligere lovgivningsmæssige sikkerhedsforanstaltninger for at sikre, at der tages hensyn til barnets tarv gennem hele visumansøgningsproceduren og ved enhver efterfølgende anvendelse af barnets oplysninger.

Foranstaltningen vil give myndighederne mulighed for at verificere et barns identitet under visumansøgningsproceduren og vil samtidig muliggøre en kontrol ved passagen af en ydre grænse.

Det er Kommissionens vurdering, at utvetydig identifikation af børn vil medføre en øget beskyttelse af børnene, bekæmpe handel med børn og irregulær migration.

3.5. Adgang til VIS-oplysninger med henblik på retshåndhævelse

Hjemlen for retshåndhævende myndigheders adgang til VIS integreres i VIS-forordningen

Medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til VIS er fastlagt ved Rådets afgørelse 2008/633/RIA.

Indholdet af denne afgørelse er foreslået integreret i VIS-forordningen for at bringe den i overensstemmelse med den nuværende traktatmæssige ramme.

Ved bekæmpelsen af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger er det vigtigt, at de retshåndhævende myndigheder råder over helt aktuelle oplysninger, hvis de skal udføre deres opgaver effektivt.

Det foreslås derfor, at de retshåndhævendendes myndigheders adgang skal udvides til også at omfatte kommende oplysninger i VIS vedrørende længerevarende ophold.

Med henblik på at beskytte personoplysninger og udelukke systematiske søgninger, der udføres af retshåndhævende myndigheder, bør behandling af VIS-oplysninger kun finde sted i særlige tilfælde, og når det er nødvendigt med henblik på at forebygge, afsløre eller efterforske terrorhandlinger eller andre alvorlige strafbare handlinger. De udpegede myndigheder og Europol må således kun anmode om adgang til VIS, når de har rimelig grund til at formode, at en sådan adgang vil kunne tilvejebringe oplysninger, der i væsentlig grad vil

kunne hjælpe dem med at forebygge, opdage eller efterforske en terrorhandling eller en anden alvorlig strafbar handling.

Nemmere identifikation af savnede personer

Interoperabilitetsrammen giver mulighed for, at politiet kan identificere en person ud fra den pågældendes biometriske data, som er indhentet under en identitetskontrol, hvis den nationale lovgivning tillader det.

En sådan adgang er imidlertid ikke tilstrækkelig effektiv under særlige omstændigheder som f.eks., hvor personer skal identificeres af hensyn til dem selv, fordi de er forsvundet, savnet eller identificeret som ofre for menneskehandel.

Det er derfor foreslået at give de retshåndhævende myndigheder hurtig adgang til VIS-oplysninger i sådanne situationer. Dette med henblik på, at de kan foretage en hurtig og pålidelig identifikation af personen, uden at de først skal opfylde alle betingelser og yderligere sikkerhedsforanstaltninger for retshåndhævende myndigheders adgang.

3.6. Andre identificerede informationshuller

Listen over anerkendte rejsedokumenter integreres i VIS

Den allerede eksisterende liste over rejsedokumenter, der giver indehaveren ret til at passere de ydre grænser, og som kan forsynes med et visum, jf. Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1105/2011/EU⁶, integreres i VIS.

Forslaget betyder, at der fremover vil være en central forvaltning af listen i systemet, og at der vil blive foretaget en automatiseret søgning i listen i forbindelse med visumudstedelsesproceduren.

Adgang til oplysninger i VIS for medlemmer af europæiske grænse- og kystvagthold

Medlemmer af europæiske grænse- og kystvagthold og hold af medarbejdere, der er involveret i opgaver vedrørende tilbagesendelse, har i henhold til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624⁷ tilladelse til at foretage søgninger i europæiske databaser, der er nødvendige for at opfylde de operative mål, der er fastlagt i den operative plan om grænsekontrol, grænseovervågning og tilbagesendelse, under værtsmedlemsstatens myndighed.

Med henblik på at lette denne søgning og give holdene en effektiv adgang til de data, der er indlæst i VIS, foreslås det, at Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) skal have adgang til VIS. Adgangen underlægges de nødvendige betingelser og begrænsninger for at sikre, at adgangen kun gives indenfor det fastlagte mandat.

⁶ Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse nr. 1105/2011/EU af 25. oktober 2011 om listen over rejsedokumenter, der giver indehaveren ret til at passere de ydre grænser, og som kan forsynes med et visum, og om oprettelse af en mekanisme til at opstille denne liste.

⁷ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 af 14. september 2016 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007, Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 og Rådets beslutning 2005/267/EF.

Transportvirksomheders adgang til oplysninger med henblik på kontrol

Med henblik på at overholde deres forpligtelser i konventionen om gennemførelse af Schengen-aftalen er det foreslået, at internationale transportvirksomheder skal kunne kontrollere, om tredjelandstatsborgere med et visum til kortvarigt ophold, et visum til længerevarende ophold eller en opholdstilladelse er i besiddelse af de krævede gyldige rejsedokumenter.

Kontrollen skal muliggøres ved daglige udtræk af VIS-oplysninger til en særskilt skrivebeskyttet database, som understøtter udtræk af den mindst nødvendige delmængde af data til at foretage en forespørgsel af, om personen har et gyldigt visum eller ej. Database skal kunne give transportørerne et OK/IKKE OK-svar.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke vedtaget en udtalelse i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Det er Kommissionens vurdering, at det nuværende forslag ligger inden for de begrænsninger, der fastsættes i denne bestemmelse. Formålet med forslaget er at videreudvikle og forbedre reglerne om den elektroniske behandling af ansøgninger om udstedelse af visa for forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage. Medlemsstaterne kan ikke hver for sig i tilstrækkelig grad nå dette mål, da det kun er Unionen, der kan ændre en eksisterende EU-retsakt (VIS-forordningen).

Artikel 77, stk. 2, litra b), i TEUF giver Unionen beføjelser til at træffe foranstaltninger vedr. "personkontrol ved passage af de ydre grænser".

Det er Kommissionens vurdering, at der er behov for at tilpasse de gældende EU-regler om udstedelse af visa. Dette er særligt vigtigt for at tage højde for de nye regler om løbende registrering og kontrol af tredjelandstatsborgeres ind- og udrejse i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2017/2226 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem til registrering af ind- og udrejseoplysninger og oplysninger om nægtelse af indrejse vedrørende tredjelandstatsborgere, der passerer medlemsstaternes ydre grænser, om fastlæggelse af betingelserne for adgang til ind- og udrejsesystemet til retshåndhævelsesformål og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen og forordning (EF) nr. 767/2008 og (EU) nr. 1077/2011 (EES).

Det er på det foreliggende grundlag regeringens vurdering, at nærhedsprincippet er overholdt for de ændringsforslag, der udgør en videreudvikling og/eller forbedring af reglerne for den elektroniske behandling af ansøgninger om udstedelse af visa for forventede ophold på medlemsstaternes område i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage.

Hvad angår forslaget om at inkludere oplysninger om langtidvisum og opholdstilladelser i VIS, sikrer Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks) gensidig anerkendelse blandt medlemsstaterne af, at indehavere af disse dokumenttyper kan indrejse og opholde sig frit på medlemsstaternes område på samme præmisser som tredjelandstatsborgere, der har fået udstedt visum for kortvarigt ophold (90 dage inden for en periode på 180 dage).

Regeringen er også af den opfattelse, at nærhedsprincippet på det foreliggende grundlag er overholdt, for så vidt angår denne del af forslaget. Udgangspunktet med gensidig anerkendelse blandt medlemsstaterne af langtidsvisum og opholdstilladelser til tredjelandstatsborgere betyder, at indehaveren kan indrejse hvor som helst på den ydre grænse, hvorfor en effektiv kontrol nødvendiggør en effektiv deling af nationale oplysninger om dokumentindehaveren og dokumentets gyldighed.

6. Gældende dansk ret

Det følger af udlændingelovens § 2 a, stk. 3, at der ved Schengengrænsekodeksen i denne lov forstås forordning om indførelse af en fællesskabskodeks for personens grænsepassage (Schengengrænsekodeks) med senere ændringer.

Det følger af udlændingelovens § 2 a, stk. 4, at bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fællesskabskodeks for visa (visumkodeks) med senere ændringer gælder her i landet.

Det følger af udlændingelovens § 2 a, stk. 5, at udlændinge- og integrationsministeren kan fastsætte regler om optagelse af personfoto og fingeraftryk af en udlænding, der søger visum til Danmark.

Det følger af udlændingelovens § 2 a, stk. 6, at bestemmelserne i Europa-Parlamentets og Rådets forordning om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) med senere ændringer gælder her i landet.

Det følger af udlændingelovens § 2 a, stk. 7, at rådsafgørelsen om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger gælder her i landet.

Efter udlændingelovens § 58 d, 1. pkt., kan udlændinge- og integrationsministeren fastsætte nærmere bestemmelser til gennemførelse af reglerne i bl.a. VIS-forordningen og visumkodeksen.

Det følger af udlændingelovens § 59 a, at den, der bringer en udlænding her til landet, straffes med bøde, såfremt den pågældende udlænding ved indrejse i Danmark eller i transit i en dansk lufthavn ikke er i besiddelse af fornøden rejseligitimation og visum, jf. § 39. Dette finder dog ikke anvendelse ved indrejse fra et Schengenland, medmindre udlændinge- og integrationsministeren har truffet beslutning herom i forbindelse med, at der er indført indrejsekontrol ved grænsen i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 25, jf. § 38, stk. 2.

Folketinget gav med vedtagelsen den 19. april 2018 af beslutningsforslag nr. B 104 sit samtykke til, at regeringen på Danmarks vegne i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling på mellemstatsligt grundlag kunne tilslutte sig bl.a. Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/2226 af 30. november 2017 om oprettelse af et ind- og udrejsesystem (EES). Danmark notificerede den 30. maj 2018 Rådet og Kommissionen om, at

Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret. Udlændinge- og Integrationsministeriet vil i en senere folketingssamling fremsætte lovforslag til gennemførelse af forordningen.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget kan medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Såfremt Danmark beslutter sig for at gennemføre ændringerne til VIS-forordningen, forventes udlændingelovens § 2 a, stk. 7, at kunne ophæves, idet det er foreslået at ophæve Rådets afgørelse 2008/633/RIA af 23. juni 2008 om adgang til søgning i visuminformationssystemet (VIS) for de udpegede myndigheder i medlemsstaterne og for Europol med henblik på forebyggelse, afsløring og efterforskning af terrorhandlinger og andre alvorlige strafbare handlinger, og i stedet integrere indholdet af rådsafgørelsen i VIS-forordningen.

Da straffebestemmelsen i udlændingelovens § 59 a alene finder anvendelse for udlændinge, der ikke er i besiddelse af fornøden rejslegitimation og visum, forventes bestemmelsen at skulle revideres som følge af forslaget om, at transportvirksomhederne tillige skal kontrollere, hvorvidt tredjelandstatsborgere er i besiddelse af et visum til længerevarende ophold eller en opholdstilladelse.

Den foreløbige vurdering er, at lovforslaget ikke vil have yderligere lovgivningsmæssige konsekvenser, da de berørte forordninger i stort omfang er gennemført ved en overordnet henvisning i udlændingeloven.

Økonomiske konsekvenser

Statsfinansielle konsekvenser

Der vil være statsfinansielle konsekvenser forbundet med implementeringen af forordningsforslaget i dansk ret.

Kommissionen har i forbindelse med forslaget forudsat et centralt budget i perioden 2021-2023 på 182 mio. euro, herunder ca. 45 mio. euro til dækning af medlemsstaternes udgifter til bl.a. etablering af forbindelse til VIS-systemet for de myndigheder, som udsteder opholdstilladelser.

Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vil Danmark skulle bidrage til finansieringen. Danmarks finansieringsandel udgør ca. 2 pct. svarende til ca. 27,3 mio. kr. i den samlede periode.

Der forventes på det foreliggende grundlag at være nationale udgifter for det offentlige, herunder primært på Udlændinge- og Integrationsministeriets, Udenrigsministeriet, Børne- og Socialministeriets og Justitsministeriets områder.

Merudgifterne forventes bl.a. at vedrøre it-området, hvor der vil være behov for at gennemføre nationale it-tilpasninger og udvikling i såvel den nationale udgave af VIS som i udlændingemyndigheders sagsbehandlingssystemer for at sikre myndighedernes adgang til at søge oplysninger og foretage registreringer mv. i VIS. Der kan ligeledes opstå behov for at foretage justeringer i politiets sagsbehandlingssystemer.

Der forventes endvidere merudgifter som følge af en øget sagsbehandling hos udlændingemyndighederne, da der skal foretages søgninger ved hjælp af ESP og registreringer mv. i VIS i forbindelse med sager om visum og opholdstilladelser. Der vil herudover være en række opstartsudgifter, da der bl.a. skal ske sletning af oplysninger i VIS for personer, for hvilke forordningen ikke længere finder anvendelse, f.eks. personer der har opnået statsborgerskab i Danmark eller en anden medlemsstat mv. Der forventes ligeledes at være merudgifter forbundet med at føre tilsyn med behandlingen af personoplysninger i VIS, bl.a. fordi mængden af data i VIS udvides.

Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt at konkretisere de potentielle merudgifter forbundet med forslaget.

Evt. merudgifter forbundet med forslaget vil i udgangspunktet blive afholdt inden for egen bevillingsramme, *jf. budgetvejledningen*.

Erhvervsøkonomiske konsekvenser

Det vurderes på det foreliggende grundlag, at forslaget vil have begrænsede administrative og økonomiske konsekvenser for danske luftfartsselskaber, søfartsselskaber og busselskaber, der fremover skal kontrollere, om tredje-landsstatsborgere med visum til korte ophold, langtidsvisum og opholdstilladelser er i besiddelse af de krævede gyldige rejsedokumenter.

Vurderingen er foretaget med udgangspunkt i en forudsætning om, at transportørerne kan foretage kontrollen ved hjælp af en enkel IT-løsning med et OK/IKKE-OK svar.

8. Høring

Sagen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 19. november 2018.

Grund- og nærhedsnotatet har i juli 2018 været sendt i høring ved Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

Dansk Industri (DI) har i den forbindelse bemærket, at de ser positivt på, at man fra europæisk side vil facilitere visumudstedelsesproceduren og de øvrige processer i forbindelse med visumpligtige udlændinges adgang til medlemsstaternes område, herunder ved hjælp af interoperabilitet mellem de forskellige IT-databaser. DI finder det særligt positivt, at transportvirksomheder får mulighed for at kontrollere gyldigheden af tredjelandsstatsborgeres rejsedokumenter. DI ønsker præciseret, hvorvidt søgningen i databasen er obligatorisk eller frivillig for transportørerne. Dette under henvisning til, at en obligatorisk kontrolopgave vil være forbundet med yderligere omkostninger for transportørerne. DI opfordrer samtidig til, at man fra dansk side arbejder for at afskaffe transportøransvaret i de tilfælde, hvor tredjelandsstatsborgere har gyldig rejsehjemmel og alligevel bliver afvist ved grænsen, og hvor transportøren i god tro efter opslag i databasen har transporteret den rejsende.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man overordnet set positivt indstillet over for forslaget, der vil medvirke til at facilitere visumudstedelsesproceduren til gavn for både de visumudstedende myndigheder og visumansøgerne.

Regeringen anser også forslaget som endnu et positivt bidrag til at sikre de ydre grænser og højne sikkerheden på medlemsstaternes område, herunder ved øget brug af interoperabilitet mellem IT-systemer.

Regeringen kan endvidere støtte, at informationer om langtidsvisum og opholdstilladelser inkluderes i VIS, og at retshåndhævernes myndigheders adgang udvides til også at omfatte kommende oplysninger i VIS vedrørende længerevarende ophold.

Regeringen støtter i udgangspunktet muligheden for i højere grad at benytte oplysninger fra VIS til identifikationsprocessen i forbindelse med tilbagesendelse af personer, der ikke har eller ikke længere har ret til at opholde sig på medlemsstaternes område. Da det i den forbindelse bliver muligt at videregive oplysninger om en tredjelandstatsborger i udsendelsesposition til tredjelands eller internationale organisationer uden tredjelandstatsborgerens samtykke, skal forholdet til databeskyttelsesreglerne dog søges nærmere afklaret.

Regeringen forholder sig umiddelbart mindre positiv over for den under forhandlingerne indsatte lempelsesregel for ansøgere, som påberåber sig at være familiemedlem til en EU-borger, der kan medføre, at ansøgerens oplysninger alene underlægges en begrænset sammenkøring med de øvrige IT-systemer på et tidspunkt, hvor det endnu ikke er fastlagt, hvorvidt den pågældende er omfattet af opholdsdirektivets anvendelsesområde.

Den nærmere rækkevidde og det nærmere indhold af en række bestemmelser i forslaget må søges afklaret under de kommende forhandlinger.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt udvalget. Der blev dog oversendt grund- og nærhedsnotat den 11. juli 2018.

Der blev oversendt en revideret udgave af grund- og nærhedsnotat den 24. august 2018, hvor Dansk Industris hørings svar er indarbejdet.

Dagsordenspunkt 13: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt (Frontex-forordningen) og om ophævelse af Rådets fælles aktion 98/700/RIA, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1052/2013 og Europa-Parlamentets- og Rådets forordning 2016/1624

KOM(2018) 631 endelig

= Delvis generel indstilling/politisk drøftelse

Revideret notat. Ændringer er markeret i kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne.⁸

1. Resumé

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2018 forventes en generel indstilling for så vidt angår de bestemmelser i Frontex-forslaget, der vedrører samarbejdet med tredjelande samt Frontex' rolle i forbindelse med tilbagesendelser. Derudover forventes en politisk drøftelse af de øvrige dele af forslaget. Forslaget omfatter en markant stigning i Frontex' budget fra ca. 211 mio. euro om året i perioden 2014-2020 til ca. 1,5 mia. euro årligt (2018-priser). Forslaget lægger op til en markant styrkelse af agenturets (Frontex') mandat og kapacitet og har til formål i endnu højere grad at sikre en integreret grænseforvaltning af EU's ydre grænser med henblik på effektivt at styre migrationen, herunder gennem oprettelse af et nyt stående korps med en operativ stab på 10.000 personer med udøvende beføjelser og eget udstyr til at bistå EU-medlemsstater langs EU's ydre grænser og i tredjelande i samarbejde med de respektive lande. Forslaget lægger endvidere op til, at agenturet vil få et stærkere mandat, for så vidt angår tilbagesendelser og samarbejdet med tredjelande samt med det forstærkede EU-Asylagentur (nuværende EASO). Forslaget er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne. Det er regeringens umiddelbare vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes umiddelbart ikke at nødvendiggøre ændringer i dansk lovgivning. Forslaget ventes at få statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet set positivt indstillet over for forslaget, der ses som et yderligere bidrag til at forbedre kontrollen med de ydre grænser, styrke kampen mod irregulær migration og højne sikkerheden på medlemsstaternes område. Det er den umiddelbare vurdering, at forslaget respekterer medlemslandenes nationale grænseforvaltningskompetencer og suverænitet. Da der er tale om en videreudvikling af Schengenreglerne, skal Danmark inden seks måneder efter Rådets vedtagelse træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2018) 631 endelig af 12. september 2018 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt (Frontex-

⁸ Forslaget til forordning er fremsat efter *Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde* (TEUF), tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, 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 ("opt in").

forordningen) og om ophævelse af Rådets fælles aktion 98/700/RIA, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1052/2013 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2016/1624.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 77, stk. 2, litra b) og d), og artikel 79, stk. 2, litra c). Artikel 77 vedrører mål og kompetence for den fælles politik for grænsekontrol, og artikel 79 vedrører den fælles indvandringspolitik. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

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 udbygger Schengenreglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter Rådets vedtagelse træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret.

Oprettelsen af den europæiske grænse- og kystvagt i 2016, der bestod af en videreudvikling af det oprindelige Frontex, betød en markant ændring i medlemsstaternes muligheder for i fællesskab at beskytte EU's ydre grænser. *Her blev der indført to obligatoriske beredskabspuljer på grænsekontrolområdet, Rapid Reaction Pool (personel) og Rapid Reaction Equipment Pool (materiel) og tre puljer på udsendelsesområdet bestående af observatører, ledsagere og specialister.* Ifølge Kommissionen har afhængigheden af frivillige bidrag fra medlemsstaterne *til de regelmæssige fælles operationer, for så vidt angår personel og udstyr, medført konstante mangler, som har påvirket effektiviteten af de fælles operationer. Det er Kommissionens opfattelse, at den europæiske grænse- og kystvagt har skabt forbedringer, men at den ikke har kunnet imødekomme Unionens ambitionsniveau og behov for at beskytte de ydre grænser.* Nærværende forslag er således bl.a. en reaktion på denne mangel i medlemslandenes frivillige bidrag. Som det fremgår af forslaget, skal det sikres, at agenturet er i besiddelse af mandatet og ressourcerne til effektivt at kunne bidrage til at sikre, at EU som helhed har de nødvendige midler til at beskytte de fælles grænser, reagere på fremtidige udfordringer og sikre, at den fri bevægelighed for personer med ret til fri bevægelighed i Schengenområdet er sikret.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Formålet med forslaget er, at EU skal kunne forvalte sine ydre grænser mere effektivt, forbedre muligheden for tilbagesendelser og sikre et højt sikkerhedsniveau i EU. Med henblik herpå foreslår Kommissionen at udstyre den europæiske grænse- og kystvagt med den operative kapacitet og de nødvendige beføjelser til effektivt at kunne støtte medlemsstaterne.

Det fremgår af forslaget, at det fortsat er den europæiske grænse- og kystvagt, der består af agenturet og medlemsstaternes grænseforvaltninger i fællesskab, der skal gennemføre den integrerede europæiske grænseforvaltning. Det er fortsat medlemsstaterne, der som udgangspunkt har hovedansvaret for forvaltningen af deres ydre grænser.

3.2. Elementer, der skal styrke Frontex

Med henblik på at opnå ovennævnte formål fastlægger forslaget en række elementer, som skal styrke agenturets rolle:

3.2.1. Oprettelsen af et stående korps med en operativ stab på 10.000 personer

Det foreslås at oprette et nyt stående korps i Frontex-regi på 10.000 *operationelle medarbejdere* fra 1. januar 2020. Korpset skal have udøvende beføjelser og eget udstyr for at sikre, at Frontex til enhver tid har de nødvendige kompetencer til at kunne udføre sine aktiviteter, *herunder også muligheden for udover at kunne operere i nabolande også at kunne agere i tredjelande*. Korpset vil bestå af personale fra agenturet samt *personale udstationeret eller udsendt af medlemsstaterne til grænsekontrol- og tilbagesendelsesopgaver*. *Det stående korps vil ikke kun udgøre en kvantitativ forøgelse, men vil ifølge forslaget også medføre en kvalitativ forbedring ved at sikre en let tilgængelig og stabil løsning. Det vil ifølge forslaget medføre, at Unionen kollektivt har den nødvendige kapacitet til at beskytte de ydre grænser, forhindre sekundære bevægelser og effektivt gennemføre tilbagesendelse af irregulære migranter.*

Som udgangspunkt skal det stående korps udgøres af tre kategorier.

- 1) Agenturets eget personel, som vil få beføjelser til at foretage grænsekontrol og tilbagesendelse
- 2) Obligatorisk personelbidrag fra medlemslande udsendt i længere perioder *i modsætning til i dag*.
- 3) *Obligatorisk* personelbidrag fra medlemslande udsendt i kortere perioder (op til 4 måneder)

Disse kategorier vil give agenturet den nødvendige fleksibilitet til at udføre sine operative opgaver. Løsningen er baseret på, at alle medlemslandes deltagelse i forvaltning af de ydre grænser skal være tilstrækkelig og skal afspejle det fælles ansvar, der ligger i, at Schengenområdet kan fungere optimalt. Det stående korps skal være fuldt operativt senest *den 1. januar 2020*. Det er forudsat, at puljen af nationale korttidsudsendte (3) gradvist aftager og bliver erstattet af personale fra agenturet og personale udstationeret på langtidskontrakter (2). Derudover er det fra Kommissionens side understreget, at det er vigtigt at sikre tilstrækkelig planlægning og uddannelse af det stående korps. Af den grund lægger forslaget tillige op til en midtvejsevaluering af korpset.

Ved de ydre grænser er der lagt op til, at det stående korps under værtsmedlemsstatens myndighed og tilsyn får mulighed for at udføre grænsekontrol, herunder kontrollere en persons identitet, give tilladelse til eller nægte indrejse, stemple rejsedokumenter, udføre grænsepatruljering og standse personer, som har passeret grænsen ulovligt. Det stående korps vil også få mulighed for at udføre opgaver i forbindelse med tilbagesendelse, herunder bistå ved identifikation og tilvejebringelse af rejsedokumenter samt ledsage tredjelandstatsborgere, der tilbagesendes tvangsmæssigt.

Som noget nyt inddrages agenturets eget personale (kategori 1) som medlemmer af det stående korps med alle de nødvendige beføjelser til at udføre grænsekontrol og tilbagesendelsesopgaver.

Et andet centralt element er den obligatoriske karakter af medlemsstaternes bidrag af personale. Størrelsen af medlemsstaternes individuelle bidrag foreslås baseret på den fordelingsnøgle, der blev aftalt bilateralt under forhandlinger til den nuværende forordning fra 2016, for så vidt angår bidragene til udrykningsstyrken. Som udgangspunkt er antallet baseret på befolkningstal og BNP.

Følges den aktuelle fordelingsnøgle foreslået af Kommissionen, vil Danmark skulle bidrage med 29 medarbejdere årligt til langtidsudsendelser (kategori 2) fra 2020, som gradvist forhøjes til 58 medarbejdere årligt i 2027. Herudover vil Danmark skulle bidrage med 135 korttidsudsendelser á fire måneders varighed fra 2020 (kategori 3), som aftager gradvist til 77 korttidsudsendelser á fire måneders varighed i 2027. Danmark vil derfor sammenlagt skulle bidrage med ca. 74 årsværk i 2020 stigende til 84 årsværk i 2027. Derudover er det Kommissionens ambition, at kategori 1-personel skal ansættes fra medlemsstaterne, dog påhviler der i forslaget ikke et krav til medlemsstaterne om at afgive kategori 1-personel til agenturet.

For at afhjælpe medlemsstaterne med deres obligatoriske bidrag indeholder forslaget bestemmelser om et system for finansiel støtte med henblik på at understøtte og sikre den langsigtede udvikling af de menneskelige ressourcer, idet medlemsstaterne gives mulighed for at ansætte og uddanne yderligere personale.

3.2.2 Erhvervelse af eget udstyr

Det fremgår af forslaget, at agenturet vil få øget mulighed for at erhverve, lease, vedligeholde og betjene sit eget udstyr. Dette er begrundet i de udfordringer, agenturet har oplevet i forhold til omfanget af medlemsstaternes bidrag. I næste budgetperiode (2021-2027) er der øremærket en pulje til at sikre agenturets mulighed for erhvervelse og leasing af eget udstyr. Der lægges endvidere op til, at agenturet også fremadrettet, herunder særligt i perioden indtil fuld erhvervelse af eget udstyr er opnået, vil have behov for bidrag af udstyr fra medlemslandene til at dække de operationelle behov, da det vil tage tid før agenturet er i stand til at lease/erhverve teknisk udstyr i et omfang, der modsvarer operationelle behov.

3.2.3 Fastlæggelse af en politikcyklus

Forslaget tilsigter at strukturere den politiske styring af den europæiske integrerede grænseforvaltning ved at fastlægge en politikcyklus bestående af en flerårig strategisk politik for europæisk integreret grænseforvaltning, en teknisk og operationel strategi for europæisk integreret grænseforvaltning og medlemsstaternes nationale strategier for integreret grænseforvaltning. Den struktur udvikles med henblik på at forbedre operationer ved grænserne og fastlægge, hvordan der skal reageres på forhøjede behov for overvågningsaktiviteter i visse grænseafsnit (indvirkningsniveauer), og navnlig hvordan agenturet vil benytte korpset til støtte for medlemslande. Det er hensigten, at dette skal styrke den europæiske grænse- og kystvagts kapacitet gennem koordinering af uddannelse, erhvervelse af udstyr på kort og lang sigt, herunder forskning og udvikling.

3.2.4 Et stærkere mandat vedrørende tilbagesendelser

Det foreslås, at agenturet skal kunne yde medlemsstater støtte ved tilbagesendelse af personer, som ikke har ret til at opholde sig i EU. Agenturets støtte omfatter udarbejdelse af afgørelser om tilbagesendelse, identifikation af migranter uden lovligt ophold, erhvervelse af rejsedokumenter og bistand ved udvikling af nationale systemer til styring af tilbagesendelse.

Endvidere skal agenturet organisere og koordinere aktiviteter, som gør det muligt at udveksle informationer og samle erfaringer på området for tilbagesendelse mellem medlemsstaterne. Det bemærkes, at medlemsstaterne fortsat har kompetencen til at træffe den endelige afgørelse om tilbagesendelse og fortsat er ansvarlige for udsendelse.

Forslaget skal ses i sammenhæng med Kommissionens forslag til en revision af udsendelsesdirektivet med henblik på at bistå medlemsstaterne med at effektivisere tilbagesendelser og opnå en mere effektiv og sammenhængende europæisk tilbagesendelsespolitik.

Der lægges op til, at agenturet skal udvikle en referencemodel for et system for forvaltning af tilbagesendelser, og at agenturet kan yde bistand til tilbagesendelsesaktiviteter i tredjelande ved at indsætte korpset i tredjelande.

3.2.5 Forbedret samarbejde med EU's Asylagentur

Det foreslås, at agenturet samarbejder med EU's styrkede asylagentur, herunder navnlig *med indsættelsen af migrationsstyringsstøttehold i hotspots og i "kontrollerede centre"* med henblik på at tilbyde integreret støtte. *Formålet er at sikre synergi mellem asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne gennem koordinering med de nationale kompetente myndigheder og relevante EU-agenturer.*

3.2.6 Øget samarbejde med tredjelande

Agenturet vil med sit nye mandat kunne iværksætte fælles operationer i og udsende personel til tredjelande – ikke kun som hidtil nabolande – med henblik på at yde støtte til grænse- og migrationsforvaltning og tilbagesendelse. Det vil være omfattet af en forhåndsaftale mellem EU og de pågældende.

Det fremgår af forslaget, at Kommissionens rolle i forhold til samarbejde med tredjelande tydeliggøres, idet det fremgår, at Kommissionen skal bistå i udarbejdelsen af udkast til bilaterale og multilaterale aftaler indgået mellem medlemsstater og tredjelande.

3.2.7 Forbedre situationskendskab og reaktionsevne

Det europæiske grænseovervågningssystem (EUROSUR) vil funktionsmæssigt blive fuldt integreret i den europæiske grænse- og kystvagt. Dette giver mulighed for en fælles risikoanalyse, forbedret indberetning, udveksling og konsolidering af data og tilvejebringelse af en reaktionsmekanisme lokalt, nationalt, regionalt og på EU-plan.

Det bemærkes, at analysemodellen skal kunne danne udgangspunkt for Kommissionens flerårige strategiske policyklus, som skal udarbejdes hvert andet år.

Med en integrering af EUROSUR i forslaget er der lagt op til forbedring af EUROSUR's virkemåde og en udvidelse af dets anvendelsesområde til at omfatte de fleste komponenter af integreret grænseforvaltning. Det vil således blive lettere at opdage, foregribe og reagere på krisesituationer ved Unionens ydre grænser og i tredjelande.

3.2.8 Ændring/styrkelse af Frontex' administration

For at sikre, at Frontex' styrkede mandat og udvidede opgaver kan udføres, er det foreslået, at der ansættes to vicedirektører ud over den nuværende ene vicedirektør. Derudover nedsættes

en komité, der bistår Kommissionen i forberedelsen af en række gennemførelsesretsakter, som forslaget lægger op til.

3.2.9 Integration af FADO-systemet (falske og ægte dokumenter online) i rammerne for den europæiske grænse- og kystvagt

FADO er et europæisk billedsystem, der er udformet til at udveksle oplysninger mellem medlemsstaterne om ægte og falske dokumenter. Integrationen af FADO skulle give agenturet mulighed for at bekæmpe dokumentfalsk.

3.2.10 Kommissionens rolle i situationer ved de ydre grænser, der kræver en hurtig indsats

Det foreslås, at Kommissionen erstatter Rådets rolle når det handler om brug af gennemførelsesretsakt i situationer ved de ydre grænser, der kræver en hurtig indsats.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet udtalelse i sagen.

5. Nærhedsprincippet

TEUF artikel 77, stk. 1, litra b) og c), indeholder bestemmelser om, at EU skal udforme en politik, der sikrer, at der foretages personkontrol og effektiv overvågning ved passage af de ydre grænser, og at der gradvis indføres et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser. Med henblik herpå vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. artikel 77, stk. 2, litra b) og d) foranstaltninger vedrørende den kontrol, som personer, der passerer de ydre grænser, skal underkastes, og alle andre foranstaltninger, der er nødvendige for gradvist at indføre et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser.

TEUF artikel 79, stk. 2, litra c), giver Europa-Parlamentet og Rådet beføjelse til at vedtage foranstaltninger på området ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold.

Kommissionen har vedrørende nærhedsprincippet anført, at formålet med forslaget er:

“at sikre en integreret europæisk grænseforvaltning af EU’s ydre grænser med henblik på effektivt at styre migration og sikre et højt sikkerhedsniveau internt i EU samtidig med, at den frie bevægelighed for personer opretholdes. I et område uden indre grænser påvirker irregulær migration via en medlemsstats ydre grænser alle de andre medlemsstater. Det er kun muligt at opretholde et område uden grænser, hvis de ydre grænser beskyttes effektivt. Da kontrollen med EU’s ydre grænser er af fælles interesse og skal foretages i overensstemmelse med høje og ensartede EU-standarde, kan målene for dette forslag ikke i tilstrækkelig grad nås af medlemsstaterne; de kan lettere nås på EU-plan, og EU kan derfor vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union”

Det er på det foreliggende grundlag regeringens vurdering, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Der er dog endnu ikke foretaget en vurdering af de lovgivningsmæssige konsekvenser for de af forslagens dele, der omfatter udstationering/udsendelse af tjenestemandsansatte som del af det obligatoriske bidrag til det stående korps, herunder særligt i forhold til forslaget om at indsætte korpset i tredjelande.

Forholdet til grundloven

Det er den foreløbige vurdering, at forslaget ikke ændrer grundlæggende ved kompetencefordelingen mellem personel fra Frontex og de nationale myndigheder, herunder vil en medlemsstats nationale myndigheder fortsat have instruktionsbeføjelse ift. personel udsendt fra Frontex til medlemsstatens område. Forslaget vurderes på den baggrund foreløbigt ikke at rejse spørgsmål i forhold til grundloven.

Økonomiske konsekvenser

Der forventes på det foreliggende grundlag at være nationale udgifter for det offentlige, herunder primært på Udlændinge- og Integrationsministeriets, Forsvarsministeriets og Justitsministeriets område, såvel som gennem EU-bidraget.

På det foreliggende grundlag forventes de samlede udgifter forbundet med etableringen af det stående korps, erhvervelse af agenturets eget udstyr og varetagelse af de eksisterende og nye opgaver at udgøre ca. 1,3 mia. euro (løbende priser) i perioden 2019-2020. Dette svarer ca. til en fordobling af de budgetterede udgifter i forhold til agenturets nuværende mandat. I den næste budgetperiode for 2021-2027 forventes de samlede udgifter til alle agenturets opgraderede opgaver og funktioner at udgøre ca. 11,3 mia. euro (løbende priser). Dette svarer til knap en firdobling af det budgetterede udgiftsniveau i forhold til agenturets nuværende mandat. Danmarks finansieringsandel udgør ca. 2 pct. af de samlede udgifter svarende til ca. 195 mio. kr. i 2019-2020 og ca. 2 mia. kr. i 2021-2027.

Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vil Danmark endvidere skulle bidrage til agenturet i form af bl.a. udstyr og udsendt personale af langvarig og kortvarig karakter. Medlemsstaterne forventes at have mulighed for at modtage støtte fra Fonden for Integreret Grænseforvaltning (9,3 mia. euro), som Kommissionen har foreslået for den næste budgetperiode 2021-2027.

8. Høring

Sagen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 19. november 2018.

Sagen har tidligere været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 30. oktober og 25. september 2018.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen lægger vægt på, at drøftelserne vedrørende Frontex ikke foregriber forhandlingerne om den kommende overordnede finansielle ramme, idet regeringens hovedprioritet for denne er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU's BNI.

Regeringen forholder sig overordnet positivt, idet forslaget har til formål at styrke EU's ydre grænser. Og det vurderes umiddelbart, at forslaget respekterer medlemslandenes nationale grænseforvaltningskompetencer og suveræniteten. Denne vurdering forudsætter, at der ikke ændres ved det vilkår, at operative opgaver udelukkende kan gennemføres efter instruks af myndigheder i det land, der huser operationen.

Regeringen kan endvidere støtte, at agenturet får yderligere beføjelser og mandat i forbindelse med at assistere medlemsstater ved tilbagesendelser og mener, at Frontex kan bidrage til et mere sammenhængende og effektivt system for tilbagesendelse. Ligeledes er regeringen positiv over for forslaget om, at der skal etableres et meget tættere samarbejde mellem bl.a. Frontex og EASO/EUAA bl.a. i hotspots og kommende kontrollerede centre, hvor agenturet kan assistere med identifikation og tilbagesendelse af personer, der ikke har behov for international beskyttelse.

Der udestår fortsat afklaring af omfang og udmøntning af et stærkere mandat vedrørende tilbagesendelse. Rammerne for agenturets forventede omfang og virkemåde er således endnu ikke afklaret.

Regeringen forholder sig umiddelbart mindre positivt over for forslaget om et stående korps på 10.000 personer, da behovet for grænsevagter skal tilrettelægges og prioriteres på den bedst mulige måde og afspejle de til enhver tid reelle operative behov med den igangværende operationelle opgaveløsning. Dertil kommer, at det skal sikres, at der er tilstrækkelige nationale grænsevagter til at tage sig af national grænsekontrol. Der lægges endvidere vægt på, at antallet af grænsevagter baseres på behovsanalyser.

Regeringen vil arbejde for en fastholdelse af Rådets rolle i vurderingen og håndteringen af situationer, som kræver en hurtig indsats, da udstationering af grænsevagter i krisituationer bør være en politisk beslutning, som skal træffes af Rådet og ikke Kommissionen, hvilket der er lagt op til i forslaget.

For så vidt angår fastlæggelse af en strategisk politikcyklus for integreret grænseforvaltning (IBM), er det regeringens vurdering, at en sådan vil stille øgede krav til Frontex' operationelle aktiviteter og medlemsstaternes nationale grænseforvaltning, hvorfor det er regeringens holdning, at en sådan skal udarbejdes i tæt samarbejde mellem Kommissionen, agenturet og medlemslandene.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 5. oktober 2018 forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. oktober 2018.

Dagsordenspunkt 9: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) (omarbejdning)

KOM(2018) 634 endelig

= Fremskridtsrapport

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.⁹

1. Resumé

Forslagets overordnede formål er at effektivisere de eksisterende fælles procedurer i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i EU. Forslaget, der ikke ændrer det gældende direktivs anvendelsesområde, er en del af en pakke af foranstaltninger, som Kommissionen har igangsat i overensstemmelse med Det Europæiske Råds konklusioner fra juni 2018 for at sikre en mere effektiv håndtering af de stigende migrations- og sikkerhedsudfordringer, som EU står overfor, herunder også ønsket om at bekæmpe irregulære migranternes sekundære bevægelser samt skabe en mere effektiv tilbagesendelsespolitik for tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig direktivet, vurderes det at have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side ser man overordnet positivt på det nye forslag, der har til hensigt at effektivisere EU's udsendelsesbestræbelser, herunder bl.a. i forhold til at sikre mere effektive procedurer under hele processen, mere fokus på pligten til at samarbejde om udsendelsen samt modvirke ulovligt ophold, ulovlig genindrejse og forhindre sekundære bevægelser. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, men da det samtidig udgør en udbygning af Schengen-reglerne, kan Danmark tilslutte sig forslaget via den danske Schengen-protokol. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. december 2018 forventes en fremskridtsrapport om forslaget.

2. Baggrund

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold blev vedtaget i 2008 og trådte i kraft i 2010. Direktivet var et forsøg på at fastsætte klare, gennemsigtige og retfærdige fælles standarder og procedurer med henblik på at sikre en effektiv tilbagesendelsespolitik som en nødvendig del af en velforvaltet migrationspolitik i fuld overensstemmelse med grundlæggende menneskerettigheder.

⁹ Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 79, stk. 2, litra c) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. 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 direktivet imidlertid vil udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af direktivet skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre den i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

Det vedvarende migrationspres, som medlemsstaternes asyl- og migrationssystemer har oplevet de seneste år, har imidlertid understreget behovet for en mere effektiv tilbagesendelsespolitik. Samtidig med det øgede migrationspres på EU, har Kommissionens løbende evalueringer af medlemslandene påvist en både ineffektiv og inkonsekvent anvendelse af direktivet. EU's tilbagesendelsespolitik er således i dag præget af store forskelle mellem medlemslandenes nationale praksis på området, ligesom medlemslandene ikke udnytter fleksibiliteten af de procedurer, som er fastsat i direktivet og samtidig møder forhindringer for effektivt at fuldbyrde deres afgørelser om tilbagesendelse. På trods af intensiverede bestræbelser fra medlemsstaterne og på EU-plan for at gennemføre den eksisterende politik på området, herunder handlingsplaner fra Kommissionen i 2015¹⁰ og 2017¹¹ og Kommissionens anbefalinger fra marts 2017¹² har fremskridtene med at forbedre effektiviteten af tilbagesendelser været utilfredsstillende. En anden betydelig forhindring for tilbagesendelser har været samarbejdet med oprindelseslandene. Til illustration af situationen viste seneste tal fra Kommissionen i 2017 således, at tilbagesendelser af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold alene fandt sted i 36,6 % af tilfældene mod 45,8 % i 2016.

Kommissionen har på den baggrund den 12. september 2018 fremsat et forslag til omarbejdning af udsendelsesdirektivet (KOM (2018) 634 endelig) med henblik på yderligere at præcisere og harmonisere de eksisterende fælles regler for tilbagesendelse for hermed at maksimere deres effektivitet og sikre en mere konsekvent anvendelse af reglerne i medlemsstaterne.

Forslaget skal ikke ses isoleret, men som en del af en række foranstaltninger, som Kommissionen har foreslået som opfølgning på Det Europæiske Råds møde den 28. juni 2018, der netop understregede nødvendigheden af at øge bestræbelserne for at opnå en mere effektiv tilbagesendelse af irregulære migranter, og som opfordrede Kommissionen til at fremsætte forslag herom. Andre igangværende tiltag indebærer en styrkelse af Frontex' rolle i forvaltningen af tilbagesendelse og et forbedret samarbejde med oprindelseslande om at tilbagetage deres egne statsborgere via tilbagetagelsesaftaler.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 79, stk. 2, litra c, og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

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 direktivet imidlertid vil udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af direktivet skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre det i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

¹⁰ COM/2015/0453 (endelig)

¹¹ COM(2017) 200 (endelig)

¹² C(2017) 1600 (endelig) COMMISSION RECOMMENDATION of 7.3.2017 on making returns more effective when implementing the Directive 2008/115/EC of the European Parliament and of the Council

3. Formål og indhold

Forslagets overordnede formål er at præcisere, harmonisere og videreudvikle de eksisterende fælles regler og foranstaltninger for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i EU for at sikre en mere konsekvent og effektiv anvendelse i medlemsstaterne og dermed modvirke sekundære bevægelser. Samtidig er det tilsigtet, at der med de forbedrede procedurer skal skabes en bedre sammenhæng mellem asyl- og udsendelsesprocedurer. Ændringerne tager således sigte på at løse centrale udfordringer i tilbagesendelsesprocedurerne samt mindske de hindringer, som medlemsstaterne har mødt i deres forsøg på at tilbagesende tredjelandstatsborgere.

De foreslåede ændringer berører ikke direktivets anvendelsesområde. Direktivet finder således fortsat anvendelse på tredjelandstatsborgere, som ikke længere opfylder betingelserne for indrejse eller som af en anden grund opholder sig ulovligt på en medlemsstats område (artikel 2, stk. 1). Med tredjelandstatsborger forstås enhver person, der ikke er unionsborger, og som ikke har ret til fri bevægelighed i henhold til EU-retten, som fastsat i Schengenræsekodekset (artikel 2, punkt 5).

Ændringerne er i fuld overensstemmelse med grundlæggende rettigheder og international ret, herunder beskyttelse af flygtninge og menneskeretlige forpligtelser, navnlig princippet om non-refoulement.

Nedenfor følger en gennemgang af forslagets ændringer i forhold til det gældende direktiv.

3.1. Håndtering af tilbagesendelse

Kommissionen foreslår som et nyt tiltag (artikel 14), at medlemslandene skal forpligtes til at etablere nationale datasystemer for håndteringen af tilbagesendelser, der gør det muligt at have rettidig information om identitet og opholdsstatus for tredjelandstatsborgere. Kommissionen begrundet forslaget med, at sådanne systemer medfører bedre monitorering og opfølgning af de enkelte sager og dermed vil være med til at sikre en mere effektiv håndtering af verserende sager om tilbagesendelse. Det er meningen, at systemerne skal kobles op til et centralt system, som foreslås etableret i Kommissionens samtidige forslag til en revision af Frontex-forordningen som led i pakken af foranstaltninger, der skal sikre en effektiv tilbagesendelsespolitik. *Kommissionen foreslår ydermere, at medlemslandene skal etablere tilbagesendelsesprogrammer for frivillig tilbagevenden, som også kan omfatte støtte til reintegration.*

3.2. Grænseprocedurer

Kommissionen foreslår indførelse af en hasteprocedure ved EU's ydre grænser og enklere tilbagesendelsesprocedurer for afviste asylansøgere, der allerede har fået deres asylansøgning afvist ved grænsen for at sikre, at afgørelser om tilbagesendelser hurtigt kan blive truffet og eksekveret ved EU's ydre grænser, herunder i kontrollerede centre (artikel 22). Den enklere tilbagesendelsesprocedure ved de ydre grænser eller i kontrollerede centre indebærer korte frister for indgivelse af klage over afgørelsen, samt at der ikke stilles krav om en forudgående frist for frivillig udrejse, før en tilbagesendelsesprocedure indledes.

De foreslåede regler til den nye grænseprocedure i udsendelsesdirektivet er i overensstemmelse med den foreslåede grænseprocedure i forslaget til

asylprocedureforordningen, som muliggør, at asylafgørelser kan blive truffet i EU's ydre grænseområder.

3.3. Frihedsberøvelse med henblik på udsendelse

Frihedsberøvelse af tredjelandsstatsborgere i forbindelse med udsendelse er allerede reguleret i det gældende udsendelsesdirektiv. Kommissionen foreslår i lyset af den forværrede sikkerhedssituation, som migrantkrisen i EU har medført, at skærpe reglerne for frihedsberøvelse. Kommissionen foreslår som en udbygning af eksisterende regler om frihedsberøvelse på udsendelsesområdet (artikel 18), at tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold også kan frihedsberøves, hvis de udgør en trussel mod den offentlige orden eller nationale sikkerhed.

Som reglerne er i dag, kan medlemsstaterne frihedsberøve en tredjelandsstatsborger i op til maksimum 6 måneder. I lyset af, at nogle medlemslande har betydelig kortere frister for den maksimale periode for frihedsberøvelse, hvilket vurderes at være til hinder for en effektiv udsendelse, foreslår Kommissionen, at den maksimale periode for varigheden af en frihedsberøvelse ikke må være mindre end 3 måneder. En frihedsberøvelse skal fortsat være af så kort varighed som muligt, og må kun opretholdes, så længe udsendelsen er under forberedelse og gennemføres med den nødvendige omhu.

3.4 Retsmidler og klage

Adgangen til effektive retsmidler i forhold til at klage over en afgørelse om tilbagesendelse ændres ikke med forslaget. Med forslaget introduceres som noget nyt en frist for indgivelse af klager.

Kommissionen begrundet dette med, at praksis fra medlemslandene har vist, at klagefrister for afgørelser om udsendelser løber fra få dage i nogle lande til flere måneder i andre. De lange klagefrister har vist sig at lægge hindringer i vejen for en effektiv og hurtig udsendelse.

Kommissionen lægger derfor op til en klagefrist på 5 dage ved afgørelser om tilbagesendelse efter endeligt afslag på asyl (artikel 16). Kun i de sager, hvor spørgsmålet om overholdelse af princippet om non-refoulement endnu ikke har været prøvet af kompetente retlige myndigheder, vil fuldbyrdelse af afgørelsen om tilbagesendelse blive automatisk suspenderet. Kommissionen vurderer, at klagefristen er i overensstemmelse med grundlæggende rettigheder som adgangen til effektive retsmidler.

3.5. Indrejseforbud udstedt i forbindelse med grænsekontrol

Såfremt en tredjelandsstatsborger, der opholder sig ulovligt på en medlemsstats område, identificeres for første gang i forbindelse med den pågældendes udrejse, kan det under visse omstændigheder være hensigtsmæssigt at indføre et indrejseforbud for at forhindre fremtidige indrejser.

Med kommissionens forslag gives medlemsstaterne mulighed for at meddele et indrejsebud i denne situation uden en forudgående afgørelse om tilbagesendelse. Det fremgår endvidere, at dette skal ske efter en konkret vurdering i den enkelte sag og under hensyntagen til proportionalitetsprincippet (artikel 13).

3.6. Frivillig udrejse

I direktivet defineres en frivillig tilbagerejse som en tredjelandstatsborgers opfyldelse af forpligtelsen til at vende tilbage inden for den frist, der er fastsat herfor i afgørelsen om tilbagesendelse.

I det gældende direktiv er der allerede fastsat udrejsefrister i forbindelse med frivillig udrejse fra 7 til 30 dage. Det nye direktivforslag lægger op til ikke længere at have en minimumsfrist, og i stedet lade det være op til medlemslandene at sikre en hurtigere og mere effektiv udsendelse (artikel 8).

3.7. Afgørelse om tilbagesendelse samtidig med eller i forlængelse af afslag på ophold

Da Kommissionens evalueringer af medlemslandenes praksis på udsendelsesområdet har vist, at medlemsstaterne ikke automatisk og systematisk knytter en afgørelse om tilbagesendelse op til en afgørelse om afslag på ophold, hvorved udsendelsesprocedurerne bliver uforholdsmæssigt langvarige, præciserer forslaget behovet for at udstede en afgørelse om tilbagesendelse samtidig eller i umiddelbart forlængelse af en afgørelse om afslag på ophold på et medlemslands område (artikel 8).

Forslaget har således til formål at styrke sammenhængen mellem en afgørelse, der bringer en tredjelandstatsborgers lovlige ophold til ophør, og vedtagelsen af en afgørelse om tilbagesendelse for at mindske risikoen for, at den pågældende forsvinder, samt mindsker sandsynligheden for uautoriserede sekundære bevægelser. Forslaget lægger således op til, at der træffes afgørelse om tilbagesendelse samtidig (ideelt i samme afgørelse) som afslag på opholdstilladelse eller i forbindelse med ophør af lovligt ophold på et medlemslands område eller i umiddelbart forlængelse heraf.

3.8. Forpligtelse til at samarbejde

Kommissionen foreslår at indføre en særlig forpligtelse for tredjelandstatsborgere til at samarbejde under hele sagsforløbet, der vedrører tilbagesendelse. Kommissionen begrundet denne forpligtelse med, at den vil hjælpe medlemsstaterne med at få oplysninger til at kontrollere identiteten af irregulære migranter og erhverve rejsedokumenter, der er nødvendige for udsendelsen. Denne forpligtelse til at samarbejde med de kompetente myndigheder er i tråd med asylforslagene, der forhandles som led i reformen af det fælles europæiske asylsystem.

3.9. Risiko for at personer forsvinder før effektivering af tilbagesendelsesafgørelsen:

Der har vist sig et stort behov for at finde fælles EU kriterier for, hvornår der er tale om risiko for, at en tredjelandstatsborger kan forsvinde forud for en udsendelse. Kommissionen har i forslaget oplyst en fælles, men ikke udtømmende liste over objektive kriterier for at fastslå risikoen for en mulig forsvinden af en tredjelandstatsborger med henblik på at bistå medlemslandenes vurdering af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag (artikel 6). Desuden indeholder artiklen en formodningsregel, således at hvis nogle af de oplyste kriterier er til stede, er der grundlag for en afkræftelig formodning om, at der er risiko for, at den pågældende forsvinder.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet udtalelse i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Det er Kommissionens vurdering, at forslaget ligger inden for de begrænsninger, der fastsættes i denne bestemmelse. Formålet med forslaget er at videreudvikle, harmonisere og forbedre reglerne i udsendelsesdirektivet, da det gældende direktiv ikke på tilstrækkelig vis har hjulpet medlemslandene til at gennemføre en effektiv tilbagesendelsespolitik af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Bekæmpelsen af ulovlig indvandring og udsendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i EU er et væsentligt element i den europæiske dagsorden for migration og må siges at være en fælles interesse for medlemslandene, hvorfor medlemsstaterne ikke hver for sig i tilstrækkelig grad kan nå dette mål. Der er derfor behov for en yderligere EU-indsats for at forbedre effektiviteten af EU's tilbagesendelsespolitik.

Det er på det foreliggende grundlag vurderingen, at nærhedsprincippet er overholdt for det nye direktivforslag, der udgør en videreudvikling og en forbedring af reglerne for de allerede eksisterende standarder og procedurer som fastsat i det gældende udsendelsesdirektiv.

6. Gældende dansk ret

Ved lov nr. 248 af 30. marts 2011 om ændring af udlændingeloven blev Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF af 16. december 2008 om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) gennemført i dansk ret.

Ved lov nr. 516 af 26. maj 2014 om ændring af udlændingeloven (Ændring af reglerne om afvisning m.v. til gennemførelse af direktiv 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) m.v.) blev der på baggrund af Europa-Kommissionens gennemgang af Danmarks implementering af direktivet gennemført en række supplerende ændringer af udlændingeloven. Endvidere blev reglerne om beregning af et indrejseforbud, der ligeledes følger af udsendelsesdirektivet, ændret på baggrund af EU-domstolens dom i sag C-225/16 *Ouhrami* ved lov nr. 318 af 25. april 2018 om ændring af udlændingeloven (Indkvartering og forsørgelse af flygtninge og asylansøgere, advisering af kommunerne om visse afgørelser i klagesager og ændring af beregningen af varigheden af et indrejseforbud m.v.).

I forbindelse med det nuværende udsendelsesdirektivs gennemførelse i dansk ret blev det i henhold til artikel 2, stk. 2, besluttet, at udsendelsesdirektivet ikke finder anvendelse på behandling af afvisningssager over for tredjelandstatsborgere, dvs. sager, hvor en udlænding afvises i forbindelse med indrejse over Danmarks ydre grænser, og i sager om udvisning af tredjelandstatsborgere på grund af kriminalitet, dvs. sager om udvisning efter udlændingelovens §§ 22-24, § 25 a, stk. 1, og § 25 c.

Afslag på opholdstilladelse, afslag på forlængelse af opholdstilladelse, beslutning om inddragelse af opholdstilladelse, afslag på en ansøgning om udstedelse af et registreringsbevis eller opholdskort, beslutning om inddragelse af et registreringsbevis eller opholdskort, beslutning om udvisning efter §§ 25, 25 a eller 25 b og beslutning om udsendelse efter § 27 b indebærer, at den pågældende udlænding ikke længere har ret til ophold her i landet, og skal indeholde en frist for udrejse, jf. udlændingelovens § 33, stk. 1.

Efter udlændingelovens § 33, stk. 2, skal fristen for udrejse fastsættes til mellem 7 dage og 1 måned, men kan i påtrængende tilfælde fastsættes til straks. Udrejsefristen fastsættes bl.a. til

straks, når det vurderes, at der er risiko for, at udlændingen vil forsvinde eller unddrage sig udsendelse.

En afgørelse om tilbagesendelse efter udlændingelovens § 33, stk. 1, kan påklages til Udlændingenævnet, for så vidt angår de typer af afgørelser, hvor Udlændingenævnet er kompetent, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 1. *Ved klage til Udlændingenævnet er fristen 8 uger, jf. udlændingelovens § 52 b, stk. 6.* En klage tillægges kun opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen, hvis særlige grund taler derfor, jf. udlændingelovens § 33, stk. 3.

Efter udlændingelovens § 53 a, stk. 2, anses et afslag på asyl, afslag på forlængelse og inddragelse af asyltilladelser efter udlændingelovens § 7 og 8 for automatisk påklaget til Flygtningenævnet, og klagen til Flygtningenævnet har opsættende virkning jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2, 4. pkt.

Påklages et afslag på opholdstilladelse efter § 9 c, stk. 3, nr. 2, inden 7 dage efter, at det er meddelt udlændingen, har den pågældende ret til at blive i landet, indtil klagen er afgjort, jf. udlændingelovens § 33, stk. 13.

Finder Flygtningenævnet, at den pågældende ikke kan gives opholdstilladelse her i landet, pålægger nævnet den pågældende at udrejse inden for en fastsat frist, jf. 33, stk. 1.

Udlændingestyrelsen kan efter forelæggelse for Dansk Flygtningehjælp bestemme, at afgørelsen i en sag om opholdstilladelse efter § 7 ikke kan indbringes for Flygtningenævnet, når ansøgningen må anses for at åbenbart grundløs, jf. udlændingelovens § 53 b, stk. 1. *I sådanne sager fastsætter Udlændingestyrelsen en udrejsefrist jf. udlændingelovens § 33, stk. 1.* En afgørelse om afslag på opholdstilladelse efter § 7, hvor ansøgningen vurderes at være åbenbart grundløs, kan dog indbringes for domstolene. *Sager der indbringes for domstolene, tillægges som udgangspunkt ikke opsættende virkning.*

En udlænding, som pålægges at udrejse straks, eller som ikke udrejser i overensstemmelse med den fastsatte udrejsefrist, skal som udgangspunkt udvises efter udlændingelovens § 25 b, stk. 2. En beslutning om udvisning efter § 25 b, stk. 2 skal ledsages af et indrejseforbud efter § 32, stk. 1.

Der findes ikke særlige regler for udstedelse af indrejseforbud i forbindelse med grænsepassage.

Det er et grundlæggende princip i udlændingeloven, at udlændinge, der ikke har ret til at opholde sig her i landet, skal udrejse. Det er således den enkelte udlændings ansvar at udrejse. Sker udrejsen ikke frivilligt, drager politiet omsorg herfor (udsendelse), jf. udlændingelovens § 30, stk. 1 og 2.

I forbindelse med udsendelsen skal en udlænding meddele de nødvendige oplysninger hertil og medvirke til tilvejebringelse af nødvendig legitimation og visum og til udrejsen i øvrigt.

Er udlændingen ikke i besiddelse af de fornødne rejsedokumenter, vil politiet søge at fremskaffe sådanne dokumenter ved henvendelse til hjemlandets eller et andet lands diplomatiske repræsentation. Såfremt dette ikke er muligt uden udlændingens medvirken, kan

politiet anmode retten om at bestemme, at udlændingen tvangsmæssigt skal fremstilles for repræsentationen, og at udlændingens fingeraftryk kan videregives til repræsentationen, jf. udlændingelovens § 40, stk. 6, 2. pkt., og § 40 a, stk. 9, 2. pkt.

Efter udlændingelovens § 34, stk. 3, kan politiet pålægge udlændingen at give møde hos politiet på nærmere angivne tidspunkter (meldepligt), hvis det skønnes hensigtsmæssigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse.

Vurderes de i udlændingelovens § 34 nævnte foranstaltninger ikke tilstrækkelige til at sikre muligheden for udsendelse, kan udlændingen frihedsberøves med henblik på at sikre, at pågældende meddeler og tilvejebringer de nævnte oplysninger og dokumenter.

Efter udlændingelovens § 36 skal politiet så vidt muligt frihedsberøve en udlænding med henblik på udsendelse, når pågældende ikke har ret til at opholde sig her i landet, og når mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige til at sikre muligheden for afvisning, udvisning eller overførsel. Dette kan bl.a. være, hvis det vurderes, at der er en væsentlig risiko for at udlændingen forsvinder, og der er reel udsigt til udsendelse.

Spørgsmålet om, hvorvidt der er risiko for, at en udlænding vil forsvinde, beror på en konkret vurdering af forholdene i den enkelte sag og er ikke nærmere reguleret i udlændingelovens bestemmelser om frihedsberøvelse.

Danmark tilbyder hjælp til frivillig hjemrejse for afviste asylansøgere, herunder for udlændinge med en verserende asylsag, som ønsker at frafalde ansøgningen. Danmark deltager bl.a. i det europæiske samarbejde om etablering om reintegrationsprogrammer ERRIN (European Return and Reintegration Network) og har i den forbindelse tilsluttet sig flere af de konkrete reintegrationsprogrammer, som ERRIN har etableret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da forslaget indeholder ændringer af udsendelsesdirektivet, som Danmark har tiltrådt på mellemstatsligt grundlag, vil Danmark skulle meddele Europa-Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af det reviderede udsendelsesdirektiv i dansk ret.

En gennemførelse af det reviderede udsendelsesdirektiv vurderes at ville have lovgivningsmæssige konsekvenser i forhold til udlændingeloven, herunder bl.a. for så vidt angår reglerne om fastsættelse af en passende frist for udrejse og fastsættelse af objektive kriterier for, hvornår en udlænding er i risiko for at forsvinde.

Det vurderes endvidere, såfremt direktivet vedtages i sin nuværende form, at det vil være nødvendigt at ændre udlændingelovens regler om, hvorvidt Udlændingestyrelsen skal træffe afgørelse om tilbagesendelse i de sager, der påklages automatisk til Flygtningenævnet, samt reglerne for, hvornår påklage af en sag, der er afgjort i åbenbart grundløs-proceduren, skal tillægges opsættende virkning.

Endelig vil det formentlig være nødvendigt at revidere fristerne for påklage fastsat i udlændingeloven.

Regeringen vil i forbindelse med forhandlingerne søge nærmere præciseret, i hvilket omfang de gældende danske regler og procedurer kan rummes inden for direktivforslagets tekst, idet det bemærkes, at de foreløbige forhandlinger om sagen tyder på, at direktivteksten ikke vil blive vedtaget i sin nuværende form.

Økonomiske konsekvenser

Der forventes på det foreliggende grundlag at være nationale udgifter for det offentlige, herunder primært på Udlændinge- og Integrationsministeriets og Justitsministeriets område.

Der forventes at være IT-mæssige udgifter som følge af forslagets krav om etablering af et nyt nationalt datasystem for håndtering af tilbagesendelse eller tilretning af eksisterende it-systemer (EstherH og POLSAS), som vil skulle opkobles til et centralt system.

Der forventes endvidere at være udgifter forbundet med muligheden for at udstede indrejseforbud i forbindelse med grænsekontrol, da det vil medføre øget sagsbehandling i Udlændingestyrelsen.

Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt at konkretisere de forventede merudgifter forbundet med forslaget.

8. Høring

Specialudvalget for asyl- og indvandrings samarbejde er den 19. november 2018 blevet forelagt sagen. Udvalget har endvidere modtaget grund- og nærhedsnotat i den 12. november 2018.

Sagen har tidligere været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandrings samarbejde den 25. september 2018.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side er man generelt positiv over for tiltag, der styrker bekæmpelsen af ulovlig indvandring og i den forbindelse en mere effektiv udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i EU.

Danmark deltager i det gældende udsendelsesdirektiv, der trådte i kraft i 2010. Det nye forslag har til hensigt at effektivisere EU's udsendelsesbestræbelser, herunder bl.a. i forhold til at sikre mere effektive procedurer under hele processen og øget fokus på pligten til at samarbejde om udsendelsen samt at modvirke ulovligt ophold, ulovlig genindrejse og sekundære bevægelser.

Danmark støtter op om etableringen af mere effektive udsendelsesprocedurer, når der samtidig sikres en vis fleksibilitet i forhold til de enkelte medlemslandes nationale systemer.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 5. oktober 2018 forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. oktober 2018.

Dagsordenpunkt 15: Reform af det fælles europæiske asylsystem og genbosætning

- a) **Dublin: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning) (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 270 endelig

- b) **Modtagelsesforhold: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 465 endelig

- c) **Kvalifikation: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse og om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 466 endelig

- d) **Procedure: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 467 endelig

- e) **Eurodac: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af [forordning (EU) Nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne], identificering af en tredjelandstatsborger eller en statsløs person med ulovligt ophold og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodac-oplysninger med henblik på retshåndhævelse (omarbejdning) (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 272 endelig

- f) **EASO: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur og om ophævelse af forordning (EU) nr. 439/2010 (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 271 endelig

- g) **Genbosætning: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådet s forordning om indførelse af en EU-genbosætningsramme (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 468 endelig

= Fremskridtsrapport

Revideret notat. Ændringer er markeret i kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹³

1. Resumé

Kommissionen har henholdsvis den 4. maj og 13. juli 2016 fremsat to lovpakker om reform af det fælles europæiske asylsystem. Den første lovpakke indeholder forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen samt et forslag til forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur. Den anden lovpakke omfatter forslag til en asylprocedureforordning og en kvalifikationsforordning, omarbejdning af modtagelsesdirektivet samt et forslag til forordning om en EU-genbosætningsramme. Med forslaget til omarbejdning af Dublin-forordningen præciseres reglerne for fastlæggelse af den ansvarlige medlemsstat til behandling af en asylansøgning indgivet i EU, og der foreslås indført en obligatorisk omfordelingsmekanisme. Kommissionens forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen var senest på dagsordenen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. oktober med en præsentation af status. På baggrund af drøftelserne på Det Europæiske Råds møde den 18. oktober 2018 er det fortsat ambitionen, at der skal arbejdes frem mod konsensus på forslaget. På rådsmødet i december 2018 ventes en statusrapport af reformen af det fælles europæiske asylsystem, ligesom det ikke kan afvises, at punktet vil indeholde en mere overordnet drøftelse om andre mekanismer for ansvar og solidaritet. Sagen ventes endvidere på dagsordenen til Det Europæiske Råds møde i december 2018. Forslaget til omarbejdning af Eurodac-forordningen vil bl.a. indebære, at anvendelsesområdet for Eurodac-systemet udvides med henblik på identifikation og tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere og statsløse personer, som ikke søger asyl, men som er indrejst ulovligt og opholder sig ulovligt i EU. Samtidig udvides kategorierne af data, som opbevares. Forslaget til en ny forordning om asylagenturet indebærer en styrkelse af det nuværende agentur i forhold til overvågning af medlemsstaternes overholdelse af asylreglerne og mulighed for at yde teknisk og operationel bistand. Kommissionen har senest på baggrund af Det Europæiske Råds konklusioner fra juni 2018 fremsat et ændringsforslag

¹³ Forslagene er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge 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").

til forordning om asylagenturet. Forslaget indebærer en yderligere styrkelse af agenturets muligheder for at yde støtte til medlemsstaterne samt en styrkelse af samarbejdet mellem asylagenturet og Frontex. Forslagene i anden lovpakke skal i det væsentlige sikre en øget harmonisering af standarder for asylproceduren, modtagelsesforhold og tildeling af beskyttelse med henblik på at forebygge sekundære bevægelser inden for EU. Formålet med forslaget om indførelse af en EU-genbosætningsramme er at etablere en EU-ramme med fælles procedurer for genbosætning af tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer med behov for international beskyttelse. Samtlige forslag i de to lovpakker er omfattet af det danske retsforbehold, men Danmark har en parallelaftale i forhold til den gældende Dublin-forordning og Eurodac-forordning. Hvis Danmark tilslutter sig Dublin- og Eurodac-forslagene, vil det have lovgivningsmæssige konsekvenser, ligesom Danmark vil skulle bidrage til finansieringen. Gennemførelsen af Eurodac-forordningen forventes at være forbundet med væsentlige statsfinansielle konsekvenser, idet tilpasning af nationale it-systemer vurderes nødvendig. Fsva. Dublin-forordningen arbejdes der fra dansk side for etablering af en ordning, som fastholder Danmarks deltagelse i Dublin-systemet, uden at Danmark bliver omfattet af en obligatorisk omfordelingsordning. Fsva. Eurodac-forslaget er regeringen umiddelbart positivt indstillet, men lægger vægt på, at forslagens fordele står mål med medlemsstaternes udgifter til tilpasning af it-systemer mv. Forslagene vurderes at overholde nærhedsprincippet.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 4. maj 2016 sin første asylpakke med henblik på en reform af det fælles europæiske asylsystem. Pakken omfatter forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen samt et forslag til forordning om et europæisk asylagentur.

Kommissionen fremsatte endvidere den 12. september 2018 på baggrund af Det Europæiske Råds konklusioner fra juni 2018 et ændringsforslag til sit oprindelige forslag til forordningen om et europæisk asylagentur.

Kommissionens anden lovpakke, der blev fremsat den 13. juli 2016 indeholder forslag til en asylprocedureforordning, en kvalifikationsforordning samt en omarbejdning af modtagelsesdirektivet. Pakken omfatter endvidere et forslag til en forordning om en fælles ramme for genbosætning.

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

Forslaget til omarbejdning af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra e, om kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidiær beskyttelse.

Forslaget til omarbejdning af Eurodac-forordningen har endvidere hjemmel i artikel 79, stk. 2, litra c, om ulovlig indvandring og ulovligt ophold, artikel 87, stk. 2, om indsamling, lagring, behandling, analyse og udveksling af relevante retshåndhævelsesformål samt artikel 88, stk. 2, om Europols arbejdsområder og opgaver.

Danmark deltager i den gældende Dublin-forordning og Eurodac-forordning via en mellemstatslig aftale (parallelaftale), som giver Danmark mulighed for at tilslutte sig ændringer til forordningerne på mellemstatsligt grundlag, hvis Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Europa-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 protokol til parallelaftalen for Danmark, idet retshåndhævelselementet udgør et nyt formål i forhold til den oprindelige Eurodac-forordning.

Forslagene til forordning om et europæisk asylagentur er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 1 og 2, om den fælles asylpolitik.

Forslaget til asylprocedureforordningen er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra d.

Forslaget til kvalifikationsforordningen er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra a og b.

Forslaget til omarbejdning af modtagelsesdirektivet er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra f.

Forslaget til forordning om en EU-genbosætningsramme er fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V, artikel 78, stk. 2, litra d.

Som følge af retsforbeholdet kan Danmark ikke deltage i asylprocedureforordningen, kvalifikationsforordningen, modtagelsesdirektivet og forordningen om en EU-genbosætningsramme.

Forslaget til forordning om et europæisk asylagentur er også omfattet af retsforbeholdet. Danmark har hidtil bidraget til det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet i regi af EASO. Som i den nuværende forordning fremgår det således af forslaget, at asylagenturet fremmer det operationelle samarbejde med Danmark, og at en dansk repræsentant inviteres til at deltage på alle bestyrelsesmøder, dog uden stemmeret. Det af Kommissionen fremsatte ændringsforslag af 12. september 2018 berører ikke agenturets samarbejde med Danmark.

3. Formål og indhold

De væsentligste dele af forslagene gennemgås enkeltvis nedenfor.

Forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen

Dublin-forordningen fastsætter kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. De gældende kriterier for at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en asylansøgning, er i alt væsentlighed bevaret i forslaget. Formålet med omarbejdningen er at effektivisere og forenkle disse regler. Endvidere foreslås det at supplere det nuværende Dublin-system med en obligatorisk

omfordelingsmekanisme, som ifølge forslaget skal sikre en hensigtsmæssig ansvarsdeling mellem medlemsstaterne. Endelig skal forslaget modvirke misbrug af systemet og modvirke sekundære bevægelser. Disse formål er delvist understøttet gennem ændringer i de øvrige forordninger og direktiver, som gennemgås nedenfor.

Det foreslås, at der indføres en forpligtelse for asylansøgere til at indgive deres ansøgning i den medlemsstat, hvor den pågældende først indrejser i EU, eller i den medlemsstat, hvor den pågældende måtte have lovligt ophold.

Inden den medlemsstat, hvori asylansøgningen er indgivet, anvender kriterierne for vurderingen af, hvilken medlemsstat der skal behandle en asylansøgning, skal den først kontrollere, om ansøgningen skal afvises med henvisning til, at ansøgeren kommer fra et første asylland eller et sikkert tredjeland. Er det tilfældet, er den pågældende medlemsstat ansvarlig for at behandle ansøgningen med henblik på at træffe afgørelse herom.

Den pågældende medlemsstat skal endvidere kontrollere, om ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland, og om ansøgeren udgør en sikkerhedsrisiko. Er det tilfældet, er den pågældende medlemsstat også ansvarlig for at behandle ansøgningen, som i disse tilfælde skal behandles efter en fremskyndet procedure.

Det foreslås endvidere, at den medlemsstat, der har behandlet en asylansøgning, herunder foretaget den indledende kontrol med henblik på afvisning eller behandling i en fremskyndet procedure, skal anses for at være ansvarlig for at behandle alle fremtidige krav og ansøgninger fra den pågældende ansøger, uanset at den pågældende ansøger måtte have forladt medlemsstaten. Dette understøtter formålet med Dublin-systemet, hvorefter kun én medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, ligesom det understøtter, at kriterierne for, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, kun kan anvendes én gang.

Det foreslås, at der indføres en obligatorisk omfordelingsmekanisme, som aktiveres automatisk, når en medlemsstat står over for et uforholdsmæssigt stort antal af asylansøgere, som den er ansvarlig for at behandle efter reglerne i Dublin-forordningen. Fordelingsmekanismen vil ifølge forslaget indebære, at hvis en medlemsstats andel af det samlede antal ansøgninger om international beskyttelse i EU overstiger en på forhånd fastlagt fordelingsnøgle med 150 pct., vil nye asylansøgere blive omfordelt til andre medlemsstater. Kommissionens forslag til en omarbejdet Dublin-forordning skal med henblik på at forebygge sekundære bevægelser også sikre, at en ansøger lader sig registrere og samarbejder med medlemsstaternes myndigheder. Manglende efterlevelse heraf vil få konsekvenser i forhold til modtagelsesforhold og proceduremæssige konsekvenser i form af hastebehandling af asylansøgningen.

Det bemærkes, at definitionen af familiemedlemmer foreslås udvidet ved at medtage ansøgerens søskende og ved at medtage familierelationer, der blev skabt, efter at ansøgeren forlod sit oprindelsesland, men inden den pågældende ankom til medlemsstatens område.

Kommissionens forslag var senest på dagsordenen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. oktober 2018. Der var alene tale om en statusrapport, og som på de forudgående

rådsmøder henholdsvis den 18. maj, 9. juni, 12.-13. oktober, 7. december 2017 og 4.-5. juni 2018 vurderes rådsmødet ikke at have ført til fremskridt i forhandlingerne.

På baggrund af drøftelserne på Det Europæiske Råds (DER) møde den 18. oktober 2018 er det fortsat ambitionen, at der skal arbejdes frem mod konsensus. *Der blev på DER- mødet i oktober ikke fastsat nogen frist for vedtagelse af asylpakken, og det fremgår alene af Det Europæiske Råds konklusioner, at formandskabet opfordres til at fortsætte sit arbejde med henblik på at få afsluttet forhandlingerne.*

Forslag til omarbejdning af Eurodac-forordningen

Forslaget til ændring af Eurodac-forordningen har til formål at understøtte den praktiske gennemførelse af forslaget om en omarbejdning af Dublin-forordningen. Det er endvidere formålet at styrke identifikationen af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold og tredjelandstatsborgere, som er indrejst ulovligt i EU ved de ydre grænser, idet disse oplysninger kan hjælpe medlemsstaterne, når der skal udstedes nye rejsedokumenter til en tredjelandstatsborger med henblik på tilbagesendelse. Systemet vil således fremadrettet kunne tjene et bredere indvandringsformål. I dag foretages ingen sammenligninger mellem fingeraftryksoplysninger, der er optaget af migranter ved de ydre grænser, og fingeraftryksoplysninger, der er optaget af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Sammenligninger mellem fingeraftryksoplysninger fra irregulære migranter og asylansøgere holdes kun op mod asyloplysninger, idet Eurodac-systemet er en asyldatabase. Med forslaget bliver det muligt for medlemsstaterne at lagre og søge i data om tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, som ikke søger asyl, men som er indrejst ulovligt eller opholder sig ulovligt i EU. Formålet er at bidrage til kontrollen af ulovlig migration og sekundære bevægelser inden for EU og sikre identifikationen af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold med henblik på tilbagesendelse, idet disse oplysninger kan hjælpe medlemsstaterne, når der skal udstedes nye rejsedokumenter til de pågældende.

Forslaget vil også give medlemsstaterne mulighed for at opbevare flere personoplysninger i Eurodac i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne, såsom navn, fødselsdato, nationalitet, identitetspapirer eller rejsedokumenter samt ansigtsbillede. Ved at øge mængden af data i systemet vil medlemsstaternes myndigheder lettere kunne identificere en tredjelandstatsborger uden lovligt ophold eller en asylansøger uden at skulle anmode om oplysninger fra en anden medlemsstat, som tilfældet er i dag.

Medlemsstaterne skal indføre sanktioner i overensstemmelse med national ret over for de personer, som nægter at lade et ansigtsbillede optage, eller som ikke efterlever proceduren for optagelse af fingeraftryk. Det præciseres, at optagelsen af fingeraftryk og ansigtsbillede af mindreårige fra seksårsalderen skal ske på en børnevenlig måde af personale, der er uddannet specifikt hertil.

Aldersgrænsen for at optage fingeraftryk foreslås nedsat fra 14 år til 6 år. Formålet er bl.a. at styrke beskyttelsen af mindreårige, der er blevet adskilt fra deres familie, da forslaget giver en medlemsstat mulighed for at spore familie, der måtte opholde sig i en anden medlemsstat, hvis en sammenligning af fingeraftryk viser, at barnet tidligere har opholdt sig i den pågældende anden medlemsstat.

I det foreliggende kompromisforslag til Eurodac-forordningen foreslås det endvidere, at Eurodac-systemet også skal anvendes til brug for gennemførelsen af genbosættninger efter forslaget om en fælles EU-genbosættingsramme samt af genbosættninger i henhold til nationale genbosættingsprogrammer. Videre foreslås det at inkludere farvekopier af pas og ID-dokumenter i Eurodac-systemet samt at give retshåndhævende myndigheder adgang til at foretage alfanumeriske søgninger med henblik på at støtte retshåndhævelses- og udsendelsesformål.

Der blev indledt trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet den 6. september 2017, og forhandlingerne er i sin afsluttende fase,

Forslag til forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur

Formålet med forslaget er at styrke det nuværende EASO's rolle og udvikle det til et fuldt udbygget agentur og ekspertisecenter, som fremmer gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem og forbedrer dets funktionsmåde.

En af agenturets væsentligste opgaver skal være at overvåge og vurdere medlemsstaternes gennemførelse af de fælles europæiske asylregler, herunder særligt asylproceduren, Dublin-systemet, anerkendelsesprocenter og arten og kvaliteten af den tildelte internationale beskyttelse.

Endvidere foreslås, at agenturet skal styrkes for at yde operationel og teknisk bistand til medlemsstaterne. Bistanden omfatter bl.a. muligheden for at stille ekspertise til rådighed i form af asylstøttehold med henblik på identifikation og registrering af tredjelandstatsborgere, asylsagsbehandling, rådgivning og koordination af medlemsstatens etablering eller tilvejebringelse af modtagefaciliteter mv. Asylstøtteholdene består af eksperter fra agenturets egne rækker, eksperter fra medlemsstaterne eller eksperter, som disse har udstationeret til agenturet. Bistanden omfatter også muligheden for, at agenturet efter anmodning eller på eget initiativ indsætter eksperter fra en asylindsatspulje bestående af eksperter fra medlemsstaterne i tilfælde, hvor en medlemsstats asyl- og modtagelsessystemer er udsat for et uforholdsmæssigt stort pres. For at sikre, at eksperter står klar til øjeblikkelig indsættelse, foreslås det, at asylindsatspuljen skal bestå af en reserve på mindst 500 eksperter fra medlemsstaterne.

I tilfælde af uforholdsmæssigt pres på medlemsstaternes asylsystem kan agenturet – uden anmodning fra medlemsstaterne - tilrettelægge og koordinere operationelle og tekniske foranstaltninger. Hvis en medlemsstat i denne situation ikke anmoder agenturet om operationel og teknisk bistand, ikke tager imod agenturets tilbud om en sådan bistand, ikke træffer hensigtsmæssige foranstaltninger for at afhjælpe et sådant pres eller ikke efterkommer Kommissionens henstilling om at træffe visse foranstaltninger, og derved gør asyl- eller modtagelsessystemerne så ineffektive, at de truer det fælles europæiske asylsystems funktion, kan Rådet efter forslag fra Kommissionen vedtage en afgørelse i form af en gennemførelsesretsakt og udpege en eller flere foranstaltninger, som agenturet skal gennemføre for at støtte den pågældende medlemsstat.

Der blev i juni 2017 opnået enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet om forslaget dog med forbehold for henvisninger til de øvrige forslag i de to lovpakker om reform af det fælles europæiske asylsystem.

Kommissionen har imidlertid på baggrund af Det Europæiske Råds konklusioner fra juni 2018 fremsat et ændringsforslag til sit oprindelige forslag til forordningen.

Forslaget indebærer en udvidelse af agenturets kompetences, hvorefter agenturet kan yde støtte under hele asylproceduren samt under den procedure, der følger af Dublinforordningen. Det følger desuden af ændringsforslaget, at indsættelse af migrationsstøttehold ikke er begrænset til tilfælde, hvor en medlemsstats asyl- og modtagelsessystemer er udsat for et uforholdsmæssigt stort pres, ligesom forslaget indebærer en yderligere styrkelse af samarbejdet mellem EASO og Frontex. Forslaget indgår i de igangværende drøftelser af asylpakken og ventes således vedtaget som en del af den samlede vedtagelse af reformen af det fælles europæiske asylsystem, *ligesom det fremgår af Det Europæiske Råds konklusioner fra oktober 2018, at forhandlingerne om ændringsforslaget er et prioriteret anliggende.*

Forslag til omarbejdning af modtagelsesdirektivet

Formålet med forslaget er at sikre en øget harmonisering af modtagelsesforholdene i EU bl.a. for derved at reducere incitamentet til asylansøgere sekundære bevægelser. Det skal bl.a. ske ved, at medlemsstaterne får bedre muligheder for at boligplacere asylansøgere og pålægge dem meldepligt. Det foreslås også, at kun den medlemsstat, der er ansvarlig for behandling af en ansøgning, stiller modtagelsesforhold til rådighed, og at der indføres klarere regler for, i hvilke tilfælde retten til materielle modtagelsesforhold kan begrænses. Endvidere foreslås det, at asylansøgere – med undtagelse af dem, hvis ansøgning sandsynligvis vil blive afvist – hurtigt får adgang til arbejdsmarkedet for derved at reducere ansøgernes afhængighed og forbedre mulighederne for senere at blive integreret.

På Coreper den 29. november 2017 fik formandskabet mandat til at indlede trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet, *og i juni 2018 opnåedes en foreløbig politisk aftale mellem det daværende bulgarske formandskab og Europa-Parlamentet om forslaget.*

Forslag til kvalifikationsforordning

Det foreslås, at kvalifikationsdirektivet erstattes af en forordning. Formålet med forslaget er at harmonisere behandlingen af asylansøgninger på tværs af medlemsstaterne. Med forslaget præciseres en række kriterier for anerkendelse af ansøgere. Endvidere præciseres reglerne om rettigheder i relation til bl.a. bopæl, ophold og integration samt forpligtelser for personer med international beskyttelse. Desuden forpligtes medlemsstater til at iagttage analyser og vejledninger fra EASO vedrørende oprindelseslande med henblik på at øge konvergens af asylafgørelser i hele EU. Samtidig foreslås det, at medlemsstaterne forpligtes til i højere grad at foretage løbende statusvurderinger af personer med international beskyttelse, således at der udelukkende ydes beskyttelse, så længe beskyttelsesbehovet består. Herudover indeholder forslaget bestemmelser med henblik på at fremme integration af personer med international beskyttelse, herunder gennem muligheden for at gøre adgangen til visse typer social bistand, der er fastsat i national ret, for både flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus betinget af deres effektive deltagelse i integrationsforanstaltninger. Endelig tager forslaget

sigte på at mindske sekundære bevægelser af personer, der har opnået international beskyttelse.

I formandskabets seneste kompromisforslag til kvalifikationsforordningen fra 18. juni 2018 foreslås det, at personer, som opnår flygtningestatus, skal meddeles opholdstilladelse i mindst tre år med mulighed for forlængelse, mens personer, som tildeles subsidiær beskyttelsesstatus, meddeles opholdstilladelse i mindst et år med mulighed for forlængelse.

Trilogforhandlingerne med Europa-Parlamentet blev indledt den 25. september 2017, og i juni 2018 opnåedes en foreløbig politisk aftale mellem det daværende bulgarske formandskab og Europa-Parlamentet om forslaget.

Forslag til asylprocedureforordning

Det foreslås, at asylproceduredirektivet erstattes af en forordning. Formålet med forslaget er at indføre en ensartet procedure for international beskyttelse, som er effektiv, retfærdig og afbalanceret. Forslaget indebærer bl.a. en forenkling af reglerne, hvilket skal bidrage til at fjerne incitamenterne for asylansøgere til asylhopping og sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne. Det gøres tydeligt, at en asylansøger har pligt til at forblive i den medlemsstat, der behandler ansøgningen, og til at samarbejde med myndighederne. Fristerne harmoniseres og forkortes i forhold til de nugældende regler, og det vil blive gjort obligatorisk for myndighederne at benytte en fremskyndet procedure for visse typer af ansøgninger f.eks. ansøgninger, der er åbenbart grundløse, og ansøgninger, som har karakter af åbenlyst misbrug, såsom ansøgninger med vildledende eller inkonsekvente oplysninger, eller ansøgninger, som har til formål at forsinke eller hindre udsendelse. Endvidere præciseres ansøgernes rettigheder og pligter. Ansøgere har ret til en personlig samtale med henblik på afklaring af, hvorvidt ansøgningen opfylder betingelserne for at blive behandlet, ligesom ansøgere tilbydes gratis juridisk bistand og repræsentation i løbet af alle faser af proceduren, medmindre ansøger selv råder over tilstrækkelige midler, eller ansøgningen anses for at være udsigtsløs. Herudover fastsættes særlige rettigheder for uledsagede mindreårige børn og andre ansøgere med særlige behov. For uledsagede mindreårige gælder bl.a., at de hurtigt skal tildeles en værge.

Der er fortsat ikke opnået enighed om forslaget. Forhandlingerne afventer navnlig udarbejdelse af en fælles EU-liste over sikre tredjelande samt afklaring i forhandlingerne om Dublin-forordningen.

Forslag til genbosætning

Forslaget har til formål at fastlægge en EU-genbosætningsramme med fælles procedurer for, hvordan EU vil overholde sine tilsagn om genbosætning af tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer med behov for international beskyttelse. Genbosætningsforslaget er en integreret del af en større EU-målsætning om at sikre, at beskyttelse kan tilbydes til de personer, som har brug for det, samtidig med at anvendelsen af de ulovlige og farlige ruter, som benyttes af personer på flugt, begrænses mest muligt. Genbosætning skal således tilbydes som et legalt alternativ til menneskesmugling, således at smuglernetværk ikke kan tjene på at smugle migranter med behov for international beskyttelse til EU. Derudover er det hensigten at udvise solidaritet med de lande i nærområdet, som huser et stort antal personer med behov for international beskyttelse, ved at medvirke til at lette presset på disse lande. I

henhold til forslaget bemyndiges Rådet til at udarbejde en årlig EU-genbosætningsplan, der fastsætter det maksimale, samlede antal personer, der skal genbosættes i EU, og det antal personer, som hver medlemsstat skal genbosætte ud af det samlede antal, samt de overordnede geografiske prioriteter. Inden for Rådets overordnede årlige ramme bemyndiges Kommissionen til efterfølgende at udarbejde en eller flere målrettede EU-genbosætningsordninger.

På Coreper den 15. november 2017 fik formandskabet mandat til at indlede trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet, og på Coreper den 14. februar 2018 fik formandskabet et udvidet mandat til trilogforhandlingerne med Europa-Parlamentet, således at mandatet også omfatter de bestemmelser i forslaget, der relaterer sig til forslaget om omarbejdning af Eurodac-forordningen og bestemmelser vedrørende ændringer til forordningen om oprettelse af asyl-, migrations- og integrationsfonden. *I juni 2018 opnåedes en foreløbig politisk aftale mellem det daværende bulgarske formandskab og Europa-Parlamentet om forslaget.*

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har godkendt LIBE-udvalgets betækningsudkast på alle forslagene bortset fra på asylprocedureforordningen. LIBE-udvalget vedtog den 25. april 2018 sin betænkning for asylprocedureforordningen, som fortsat afventer Europa-Parlamentets godkendelse. Senest godkendte Europa-Parlamentet den 16. november 2017 betækningsudkastet på Dublin-forordningen, hvorved der blev givet mandat til at indlede forhandlingerne med Rådet. I betænkningen foreslås der bl.a. en udvidelse af den af Kommissionen foreslåede obligatoriske omfordelingsmekanisme, sådan at omfordeling skal finde sted generelt for at sikre en fair fordeling af asylansøgere blandt medlemsstaterne, og ikke alene i en situation, hvor en medlemsstat står over for et uforholdsmæssigt stort antal asylansøgere.

Europa-Parlamentet har generelt udtrykt utilfredshed med den manglende bevægelse fra Rådet mhp. vedtagelsen af asylopakken. I forhold til Kommissionens ændringsforslag vedrørende Den Europæiske Unions Asylagentur af 12. september 2018 opnåedes der i juni 2017 foreløbig enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet om det oprindelige forslag, hvorfor Europa-Parlamentet har tilkendegivet, at den politiske aftale, der blev indgået i juni 2017, fortsat står ved magt, og at man således ikke er indstillet på et genåbne forhandling i forhold til det oprindelige forslag. Dette er ligeledes Europa-Parlamentets position i forhold til de øvrige forslag, hvortil der er opnået en foreløbig politisk aftale mellem de to medlovgivere, (kvalifikationsforordningen, modtagelsesdirektivet og forslag til forordning om en EU-genbosætningsramme).

5. Nærhedsprincippet

Regeringen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt. De nævnte retsakter omhandler en udvidelse af det fælles europæiske asylsystem, som kun kan gennemføres på EU-niveau.

6. Gældende dansk ret

Den gældende Dublin-forordning og Eurodac-forordning er gennemført i dansk ret ved lov nr. 323 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodac-forordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.). Danmark indgik den 8. marts 2006

en parallelaftale med Det Europæiske Fællesskab om Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen og indtrådte i samarbejdet med de øvrige EU-medlemsstater samt Norge og Island den 1. april 2006.

Senere ændringer af Dublin-forordningen er gennemført ved lov nr. 1619 af 26. december 2013 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013).

Eurodac-forordningen er gennemført i udlændingelovens kapitel 8 a om videregivelse af oplysninger i medfør af reglerne i Dublinforordningen, Schengenkonventionen, VIS-forordningen og Eurodac-forordningen m.v.

Senere ændringer af Eurodac-forordningen er gennemført ved lov nr. 1575 af 15. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Eurodac-forordning).

Genbosætning er reguleret i udlændingelovens § 8, hvorefter der gives ophold til flygtninge, der kommer hertil som led i en aftale med UNHCR eller lignende international aftale, og som er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951 (§ 8, stk. 1), eller som ved en tilbagevenden til hjemlandet risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (§ 8, stk. 2), eller som må antages at ville opfylde grundprincipperne for at opnå opholdstilladelse efter en af udlændingelovens bestemmelser, såfremt de var indrejst i Danmark som asylansøgere (§ 8, stk. 3).

De øvrige forslag giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der er tale om en omarbejdning af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen, som Danmark har tiltrådt på mellemstatsligt grundlag i medfør af parallelaftaler, vil Danmark imidlertid skulle meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringen i dansk ret. En gennemførelse af ændringerne i Eurodac-forordningen vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. En gennemførelse af ændringerne i Dublin-forordningen kan have lovgivningsmæssige konsekvenser. Dette vil blive analyseret yderligere, når man er kommet nærmere en vedtagelse af retsaktten.

De øvrige forslag har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

For så vidt angår Dublin-forordningen, oplyser Kommissionen, at forslaget indebærer en udgift på EU's budget på ca. 1,83 mia. euro, svarende til ca. 13,6 mia. kr., i perioden 2017-2020. Det dækker overførselsomkostningerne, når den korrigerende fordelingsmekanisme er blevet iværksat til gavn for en medlemsstat, oprettelsen og driften af et IT-system for

registrering og automatisk fordeling af asylansøgere, men også støtte til opbygning af den nødvendige modtagelseskapacitet, både hvad angår infrastruktur og driftsudgifter, navnlig i de medlemsstater, der hidtil kun har måttet klare et begrænset antal asylansøgere.

Som anført under punkt 2 er forslaget omfattet af Danmarks retsforbehold. Derfor bidrager Danmark ikke til finansieringen af forslaget.

Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vil Danmark skulle bidrage til finansieringen. Danmark betaler ca. 2 pct. af EU's udgifter, svarende til en statslig udgift på ca. 273 mio. kr. i perioden 2017-2020. Dette vil blive analyseret yderligere, når man er nærmere en vedtagelse af retsaktten.

Kommissionen angiver, at forslaget til omarbejdning af Eurodac-forslaget indebærer en udgift på EU's budget på ca. 30,5 mio. euro i perioden 2017-2020. Dette omfatter udgifter til det centrale systems tekniske opgradering og øgede lagerplads og kapacitet. De omfatter også it-relaterede tjenester, software og hardware og vil dække opgradering og tilpasning, således at der kan søges på alle kategorier af oplysninger til både asyl- og indvandringsformål. De afspejler også udgifter til det ekstra personale, som EU's it-agentur, eu-LISA, får brug for samt andre administrative omkostninger.

Da forslaget er omfattet af retsforbeholdet, bidrager Danmark i udgangspunktet ikke til finansieringen heraf. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vil Danmark skulle bidrage til finansieringen. Danmark betaler ca. 2 pct. af EU's udgifter, svarende til en statslig udgift på 4,5 mio. kr.

I lyset af, at kategorierne af data, der opbevares i Eurodac-systemet, udvides med det fremsatte forslag, herunder ved at inddrage farvekopier af pas og ID-dokumenter i Eurodac til udsendelsesformål, forventes det at blive nødvendigt med tilpasninger af nationale it-systemer. Der vil blive iværksat et arbejde med henblik på en endelig vurdering af de økonomiske konsekvenser, herunder et foreløbigt skøn over danske udgifter til udvikling af de nationale systemer, evt. indkøb af udstyr og driftsomkostninger, til brug for Eurodac-systemet. Niveauet for de danske udgifter forventes at være af væsentligt omfang.

De øvrige forslag giver ikke anledning til økonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har *senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 19. november 2018.*

Sagen har tidligere været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 25. september og 22. maj 2018 samt 16. marts, 23. maj, 31. maj, 26. september og 23. november 2017.

Dansk Flygtningehjælp gjorde i forbindelse med høringen den 16. marts 2017 opmærksom på sit positionspapir af den 10. marts 2017. I positionspapiret er der identificeret fem kerneområder, der ifølge Dansk Flygtningehjælp bør lægges vægt på i en reform af Dublin-systemet. Ifølge Dansk Flygtningehjælps bør medlemslandene i EU udvise solidaritet og tage

ansvar for asylansøgerne for at sikre asylansøgeres rettigheder og for at etablere et velfungerende og effektivt Dublin-system. I forlængelse heraf mener Dansk Flygtningehjælp derfor, at det maltesiske formandskabs forslag af den 15. februar 2017 om omfordelingsmekanismen som en separat retsakt vil forhindre et solidarisk og effektivt Dublin-system.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side arbejdes for etablering af en ordening, som fastholder Danmarks deltagelse i Dublin-systemet uden at blive omfattet af en tvungen omfordelingsordning. Danmark står samtidig fast på, at asyl- og indvandringspolitikken fastlægges i Danmark.

Fsva. Eurodac-forslaget er regeringen umiddelbart positivt indstillet. Regeringen lægger vægt på, at forslagets fordele står mål med medlemsstaternes udgifter til tilpasning af it-systemer.

Regeringen er generelt positivt indstillet over for forslaget om Den Europæiske Unions Asylagentur og Danmarks fortsatte deltagelse i det operative samarbejde.

Danmark deltager ikke i et eventuelt EU-genbosætningsprogram på grund af retsforbeholdet. Danmark deltager endvidere ikke i modtagelsesdirektivet, ligesom en ny kvalifikationsforordning og en ny asylprocedureforordning heller ikke vil være bindende for Danmark på grund retsforbeholdet. Under drøftelserne vil Danmark notere sig Kommissionens forslag.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslagene i de to lovpakker blev senest forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 5. oktober 2018 forud for rådsmødet i oktober 2018 til orientering.

Der blev sendt grund- og nærhedsnotat vedrørende forslag til forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur den 2. september 2016. Grund- og nærhedsnotater vedrørende forslag til omarbejdning af Eurodac-forordningen og Dublin-forordningen blev sendt henholdsvis den 26. og 27. september 2016. Grund- og nærhedsnotat om forslaget om indførelse af EU's genbosætningsramme blev fremsendt den 7. oktober 2016. Grund- og nærhedsnotat om omarbejdning af modtagelsesdirektivet blev fremsendt den 1. november 2016. Grund- og nærhedsnotater vedrørende forslag til kvalifikationsforordning og asylprocedureforordning blev sendt henholdsvis den 19. december 2016 og den 16. januar 2017.