



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

SAMLENOTAT
for rådsmøde (retlige og indre anliggender)
den 11.-12. oktober 2018

25. september 2018

S.7: Dagsordenspunkt 7: Kommissionens forslag under den flerårige finansielle ramme:

- a) Forordning om oprettelse af Asyl- og Migrationsfonden (AMF)**
- b) Forordning om oprettelse af Grænseforvaltnings- og Visuminstrumentet som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning (BMVI)**
- c) Forordning om oprettelse af Fonden for Intern Sikkerhed (ISF)**

KOM(2018) 471 endelig

KOM(2018) 472 endelig

KOM(2018) 473 endelig

= Politisk drøftelse

S.16: Dagsordenspunkt 8: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt (Frontex-forordningen) og om ophævelse af Rådets (fælles aktion) nr. 98/700/RIA, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1052/2013 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2016/1624

KOM(2018) 631 endelig

= Politisk drøftelse

S.23: Dagsordenspunkt 9: 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

= Politisk drøftelse

S.32: Dagsordenspunkt 10: 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

= Politisk drøftelse/Fremskridtsrapport

S.46: Dagsordenspunkt 11: Migration: state of play

KOM dokument foreligger ikke

= Udveksling af synspunkter

Dagsordenspunkt 7: Kommissionens forslag under den flerårige finansielle ramme:

- a) Forordning om oprettelse af Asyl- og Migrationsfonden (AMF)
- b) Forordning om oprettelse af Grænseforvaltnings- og Visuminstrumentet som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning (BMVI)
- c) Forordning om oprettelse af Fonden for Intern Sikkerhed (ISF)

KOM(2018) 471 endelig

KOM(2018) 472 endelig

KOM(2018) 473 endelig

= Politisk drøftelse

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en delvis udbygning af Schengen-reglerne.¹

1. Resumé

EU's kommende flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027 indeholder forslag til tre fonde på området for retlige og indre anliggender: Asyl- og Migrationsfonden, et instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum under Fonden for Integreret Grænseforvaltning samt Fonden for Intern Sikkerhed, der hører under Justitsministeriets område. Forslagene skal medvirke til at styrke EU's dagsorden for migration og sikkerhed ved bl.a. at styrke indsatsen til bekæmpelse af irregulær migration, styrke EU's ydre grænser og øge det operationelle samarbejde på tværs af grænserne i forbindelse med forebyggelse, opdagelse og efterforskning af grænseoverskridende kriminalitet. Det tre fonde har i forslagene et samlet budget på ca. 18,5 mia. euro.² Dertil indeholder det foreslåede budget for grænseforvaltning en post på ca. 10,6 mia. euro og det foreslåede budget for migrationsforvaltning en post på ca. 768 mio. euro til styrkelse af decentraliserede EU-

¹ For så vidt angår forslaget om Asyl- og Migrationsfonden, er dette fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 78, stk. 2 og artikel 79, stk. 2 og 4 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").

For så vidt angår forslaget om instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning, er dette fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 77, stk. 2, og artikel 79, stk. 2, litra d) 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 Schengen-reglerne, 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.

For så vidt angår forslaget om Fonden for Intern Sikkerhed er dette fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 82, stk. 1, artikel 84 og artikel 87, stk.2 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").

² Alle tal er anført i 2018-priser.

agenturer, herunder særligt Frontex, eu-LISA og EASO. Det samlede budget på grænse-, migrations-, og sikkerhedsområdet udgør ca. 31 mia. euro. Danmark deltager som følge af retsforbeholdet ikke i vedtagelsen af forslagene. Forslaget vedrørende instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum udgør en udbygning af Schengen-reglerne, hvorfor Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen skal træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret. Det er regeringens foreløbige vurdering, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Såfremt Danmark vælger at tilslutte sig forslaget til et instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum, vil det have statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for Kommissionens forslag til forordningerne, idet det findes vigtigt, at områderne styrkes generelt. Dog lægger regeringen vægt på, at midlerne prioriteres til initiativer, der fjerner incitamentet til irregulær migration. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. oktober 2018 ventes en politisk drøftelse af forslagene.

2. Baggrund

Den 2. maj 2018 vedtog Kommissionen et forslag til den næste flerårige finansielle ramme for perioden 2021-2027. I Kommissionens refleksionspapir vedrørende EU's finansielle fremtid konkluderes det, at der er behov for en styrkelse af budgetrammen til migrations-, grænseforvaltnings-, og sikkerhedsinitiativer, for at EU kan modstå det fortsatte migrationspres på EU's ydre grænser og opretholde et højt sikkerhedsniveau inden for EU.

I lyset heraf har Kommissionen den 12.-13. juni 2018 fremsat forslag til tre forordninger med henblik på videreførelse af den nuværende Asyl-, Migrations- og Integrationsfond (AMIF), etablering af Fonden for Integreret Grænseforvaltning³ og videreførelse af Fonden for Intern Sikkerhed, for så vidt angår politisamarbejde.

Udover de ovennævnte tre forslag har Kommissionen stillet forslag om en horisontal retsakt,⁴ som også gælder for de tre fonde. Den horisontale retsakt indeholder en række fælles administrative bestemmelser, der skal mindske unødvendige administrative byrder for støttemodtagerne og forvaltningsorganerne og samtidig opretholde en høj grad af sikkerhed for udgifternes lovlighed og formelle rigtighed. De specifikke målsætninger og de aktiviteter, der kan finansieres med støtte fra de tre instrumenter, er dog specificeret i de respektive forordningsforslag for de tre instrumenter.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslag til forordning om Asyl- og Migrationsfonden (KOM(2018) 471 endelig) er fremsat med hjemmel i Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 78, stk. 2, og artikel 79, stk. 2 og 4.

³ Det bemærkes, at Fonden for Integreret Grænseforvaltning består af to instrumenter: Et instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum, som behandles her, og et instrument for finansiel støtte til toldkontroludstyr, som hører under Skatteministeriets område, hvorfor det ikke behandles yderligere i nærværende notat.

⁴ KOM(2018) 375 endelig - forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fælles bestemmelser for Den Europæiske Fond for Regionaludvikling, Den Europæiske Socialfond plus, Samhørighedsfonden og Den Europæiske Hav- og Fiskerifond og om finansielle regler for nævnte fonde og for Asyl- og Migrationsfonden, Fonden for Intern Sikkerhed og instrumentet under Fonden for Integreret Grænseforvaltning for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum. Det bemærkes, at Udenrigsministeriet er ressortansvarlig for den horisontale retsakt.

Forslag til forordning om instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning (KOM(2018) 473 endelig), er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 77, stk. 2 og artikel 79, stk. 2, litra d.

Forslag til forordning om den Interne Sikkerhedsfond (KOM(2018) 472 endelig) er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 82, stk. 1, artikel 84 og artikel 87, stk. 2.

Forslagene skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

Da forslagene er fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V, vil de være omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Protokollen om Danmarks stilling vil på den baggrund finde anvendelse.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i TEUF, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit V i TEUF, træffer Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt denne foranstaltning gennemføres i national lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, der er bundet af foranstaltningen.

Det fremgår af forordningsforslaget om etablering af et instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum, at der er tale om et forslag til udbygning af Schengen-reglerne.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Kommissionens overordnede formål med de tre fonde er at sikre sammenhæng mellem udgifter og Unionens strategiske mål. Forslagene skal ses i lyset af de særlige migrationsudfordringer, som EU har været vidne til de seneste år. Migration er et af de vigtigste punkter på den politiske dagsorden, og *Den Europæiske Dagsorden for Migration* bekræfter det fortsatte behov for at mindske incitamentet til irregulær migration, styrkelse af indsatsen for at redde liv i Middelhavet og en fortsat styrkelse af de ydre grænser.

Asyl- og Migrationsfonden skal overordnet bidrage til en EU-politik på migrationsområdet, der er robust, realistisk og retfærdig. Fonden skal understøtte et effektivt fælles europæisk asylsystem. Kommissionen har foreslået, at det samlede budget for fonden skal være ca. 9,2 mia. euro.

Instrumentet til finansiel støtte til grænseforvaltning og visum under Fonden for Integreret Grænseforvaltning skal overordnet bidrage til en effektiv beskyttelse af EU's ydre grænser, da det er en forudsætning for et sikkert område, hvor personer og varer kan bevæge sig frit. Kommissionen har foreslået, at det samlede budget for Fonden for integreret

Grænseforvaltning skal være på ca. 8,2 mia. euro, hvor ca. 7 mia. euro skal gå til instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum.

Fonden for Intern Sikkerhed har til formål at bidrage til at sikre et højt sikkerhedsniveau i EU ved navnlig at bekæmpe terrorisme og radikalisering, grov og organiseret kriminalitet og cyberkriminalitet og ved at bistå og beskytte ofre for kriminalitet. Kommissionen har foreslået, at det samlede budget for Fonden for Intern sikkerhed skal være på ca. 2,2 mia. euro.

De tre fonde erstatter den nuværende Asyl-, Migrations- og Integrationsfond (AMIF), Fonden for Intern Sikkerhed (ISF) - grænser og visum og Fonden for Intern Sikkerhed (ISF) - politi.

Med de tre fonde styrkes navnlig muligheden for at anvende midler på en mere fleksibel måde til krisestyring. Således foreslås 40 % af fondenes midler forankret til brug for en række definerede tematiske prioriteter, hvor midlerne løbende kan uddeles i henhold til Kommissionens finansieringsafgørelser.

Det fremgår endvidere, at de resterende 60 % skal gå til de nationale programmer, hvor 10 % først udbetales i forbindelse med midtvejsevalueringen i 2024. Dette gøres for at sikre, at der også er midler til ændrede prioriteter, som kan opstå i løbet af den samlede flerårige finansielle periode.

Ydermere afsættes der ca. 10,6 mia. euro under grænseforvaltning og ca. 768 mio. euro under migrationsforvaltning til at styrke relevante agenturer, herunder navnlig Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex), Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer (eu-LISA) og Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO).

Det samlede foreslåede budget for grænse- og migrationsforvaltningsområdet udgør ca. 31 mia. euro, hvilket er en betydelig stigning i forhold til det nuværende budget på samlet ca. 10,6 mia. euro.

De tre fonde vil også bistå med støtte til indsatser uden for EU. Asyl- og Migrationsfonden vil således fortsætte med at yde støtte til genbosætning fra og kapacitetsopbygning i tredjelande, til håndtering af migrationsstrømme og beskyttelse af migranter. Derudover vil fonden fortsat støtte implementering af tilbagetagelsesaftaler og reintegration af tilbagesendte samt foranstaltninger, som skal bidrage til at bekæmpe irregulær migration. Instrumentet til finansiel støtte til grænseforvaltning og visum vil fortsat støtte tiltag til styrkelse af tredjelandes beskyttelse af deres grænser gennem træning og finansiering af udstyr. Fonden for Intern Sikkerhed vil øge informationsudveksling med tredjelande og intensivere fælles operationer på tværs af grænser til bekæmpelse af kriminalitet med en grænseoverskridende dimension.

3.2. Forslag om Asyl- og Migrationsfonden

Asyl- og Migrationsfonden skal overordnet bidrage til en EU-politik på migrationsområdet, der er robust, realistisk og retfærdig. Det skal være en politik, hvor medlemslandenes og EU-borgernes behov anerkendes, og hvor der arbejdes tæt sammen med partnere i hele verden.

Fonden skal støtte projekter, som erstatter irregulære og ukontrollerede migrationsstrømme med sikre og velordnede migrationsveje. Fordelingen af EU-finansieringen skal sikre, at de medlemslande, der er mest berørt, har tilstrækkelig kapacitet til at klare de udfordringer, de stilles overfor.

Fonden skal også understøtte den tidlige integration. Støtten skal gå til fremme af foranstaltninger til modtagelse og tidlig integration af tredjelandstatsborgere, der lovligt opholder sig i EU. Den langsigtede integration skal støttes gennem fondene vedrørende samhørighedspolitikken navnlig Den Europæiske Socialfond Plus.

Ydermere vil fonden med henblik på bæredygtige tilbagesendelsespolitikker støtte en integreret og koordineret tilgang til forvaltning af tilbagesendelser og samarbejdet med tredjelande om overholdelsen af deres forpligtigelser via støtte til for eksempel kapacitetsopbygning til forvaltning af tilbagesendelser, oplysningskampagner og støtte til reintegrationsforanstaltninger.

Der tildeles alle deltagende medlemslande et minimumsbeløb på 5 mio. euro samt et variabelt beløb, der vil blive fordelt på grundlag af en fordelingsnøgle, som afspejler de behov og det pres, de forskellige medlemslande oplever på tre centrale områder omfattet af fonden: Asyl, lovlig migration og integration samt bekæmpelse af irregulær migration, herunder tilbagesendelse.

Instrumentets totale foreslåede budgetramme udgør ca. 9,2 mia. euro, heraf reserveres ca. 900 mio. euro til fordeling på baggrund af midtvejsevalueringen i 2024.

3.3. Forslag om instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning

Instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum under Fonden for Integreret Grænseforvaltning skal bidrage til en effektiv beskyttelse af EU's ydre grænser.

Instrumentet skal bidrage til en videreudvikling af den fælles visumpolitik og sikre en europæisk integreret grænseforvaltning ved de ydre grænser. Det omfatter håndtering af migrationsmæssige udfordringer og potentielle fremtidige trusler og skal dæmme op for alvorlig grænseoverskridende kriminalitet. Der er behov for, at fonden yder finansiel støtte til medlemsstaternes kapacitetsopbygning i relation til grænseforvaltning.

Der er ydermere behov for en hensigtsmæssig fordeling af de målrettede finansielle ressourcer fra EU for at sikre, at de medlemslande, der er mest berørt, har tilstrækkelig kapacitet til at klare de udfordringer, de stilles overfor.

Der tildeles alle medlemslande et minimumsbeløb på 5 mio. euro samt et variabelt beløb, der vil blive fordelt på grundlag af en fordelingsnøgle, som afspejler de behov og det pres, de forskellige medlemslande oplever.

Instrumentets totale foreslåede budgetramme udgør ca. 7 mia. euro, heraf reserveres ca. 700 mio. euro til fordeling på baggrund af midtvejsevalueringen i 2024.

3.4 Forslag om Fonden for Intern Sikkerhed

Fonden for Intern Sikkerhed skal bidrage til at øge informationsudvekslingen mellem myndigheder i Unionen og andre relevante EU-organer samt med tredjelande og internationale organisationer. Fonden skal desuden bidrage til en intensivering af de fælles operationer på tværs af grænserne mellem myndigheder i Unionen i forbindelse med grov og organiseret kriminalitet med en grænseoverskridende dimension. Endelig skal fonden bidrage til en styrkelse af kapaciteten til at bekæmpe og forebygge kriminalitet, herunder terrorisme, navnlig gennem et øget samarbejde mellem offentlige myndigheder, civilsamfundet og private partnere på tværs af medlemsstaterne.

Det foreslåede anvendelsesområde bygger i vid udstrækning på den nugældende forordning om Fonden for Intern Sikkerhed – Politi. Der tages dog samtidig hensyn til den seneste politiske udvikling i EU såsom oprettelsen af den europæiske grænse- og kystvagt og den nye dagsorden om interoperabilitet mellem forskellige EU-informationsdatabaser.

Der tildeles alle medlemslande et minimumsbeløb på 5 mio. euro samt et variabelt beløb, der vil blive fordelt på grundlag af en fordelingsnøgle, som består af tre kriterier: Bruttonationalprodukt, medlemsstatens areal og befolkningsstørrelse.

Fondens totale foreslåede budgetramme udgør ca. 2,2 mia. euro, heraf reserveres ca. 200 mio. euro til fordeling på baggrund af midtvejsvurderingen i 2024.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse i sagen.

5. Nærhedsprincippet

De foreliggende forslag til forordninger vurderes ikke at være i strid med nærhedsprincippet.

Kommissionen har vedrørende nærhedsprincippet anført, at formålet med etableringen af Asyl- og Migrationsfonden er at bidrage til forvaltningen af migrationsstrømmene, der ikke kan håndteres af medlemsstaterne alene. Asyl- og Migrationsfonden forventes at skabe merværdi gennem en styrkelse af det fælles europæiske asylsystem. I relation til den eksterne dimension anføres det, at en samling af ressourcer til hensigtsmæssig forvaltning af migrationsstrømme vil være en nødvendig løftestang for at få tredjelande til at indgå et samarbejde om migrationsrelaterede spørgsmål. Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

For så vidt angår instrumentet under Fonden for Integreret Grænseforvaltning for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum har Kommissionen anført, at forvaltning af de ydre grænser er et område, hvor der er en klar merværdi ved en EU-koordineret tilgang for at skabe helhedsorienteret varetagelse af grænseforvaltninger til sikring af området uden indre grænser. Desuden skal fonden skabe rammerne for solidaritet inden for grænsekontrol, visumpolitik og forvaltning af migrationsstrømme. Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

For så vidt angår Fonden for Intern Sikkerhed anfører Kommissionen, at forvaltningen af sikkerhedstrusler udgør udfordringer, som medlemsstaterne ikke alene kan imødegå, og hvor det giver en tydelig merværdi at gøre en indsats på EU-plan og at udnytte EU-budgettet.

Kommissionen anfører videre for alle tre instrumenter, at forslagene overholder nærhedsprincippet, da det meste af finansieringen vil blive gennemført ved delt forvaltning i

overensstemmelse med medlemsstaternes institutionelle kompetencer samtidig med, at det anerkendes, at EU's rolle ikke bør gå ud over, hvad der er nødvendigt.

6. Gældende dansk ret

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Da forslagene til forordninger om Asyl- og Migrationsfonden og Fonden for Intern Sikkerhed er omfattet af retsforbeholdet, har de ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Etableringen af et instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum under Fonden for Integreret grænseforvaltning er ligeledes omfattet af det retlige forbehold. Instrumentet vil imidlertid udgøre en udbygning af Schengen-reglerne, og Danmark vil derfor i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter forordningens vedtagelse skulle træffe afgørelse om, hvorvidt forordningen skal gennemføres i national lovgivning. Såfremt Danmark beslutter sig for at gennemføre forordningen, er det vurderingen, at dette ikke vil have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Forslagene skal finansieres over fællesskabsbudgettet. I alt afsættes der ifølge Kommissionens forslag en budgetramme på ca. 34,7 mia. euro til migrations-, sikkerheds- og grænseforvaltningsområdet over perioden 2021-2027.

Der forventes alene at være statsfinansielle konsekvenser forbundet med forslaget på grænseforvaltningsområdet. Der forventes ikke statsfinansielle konsekvenser af forslagene på migrations- og sikkerhedsområdet, da disse er omfattet af det danske forbehold. For de forbeholdsomfattede retsakter på EU-budgettet modtager Danmark refusion svarende til Danmarks finansieringsandel af omkostningerne ved retsakterne (administrative omkostninger fratrukket).

På grænseforvaltningsområdet foreslås der afsat ca. 20,2 mia. euro i perioden 2021-2027. Heraf kan ca. 8,2 mia. euro henføres til Fonden for Integreret Grænseforvaltning (ca. 7 mia. euro til instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum og ca. 1,2 mia. euro til instrumentet for told-kontorludstyr), mens det resterende beløb på ca. 12 mia. euro kan tilskrives decentrale agenturer (Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) og Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer (eu-LISA)).

Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU-budgettet. Hvis Danmark vælger at gennemføre retsakterne i national lovgivning, vil den danske finansieringsandel udgøre ca. 3 mia. kr. Heraf kan ca. 1,1 mia. kr. henføres til medfinansiering af instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning.⁵ Det skal i den forbindelse bemærkes, at den nye fond vil træde i stedet for det nuværende instrument under Fonden for Intern Sikkerhed vedrørende finansiel støtte til ydre grænser og visum, som Danmark allerede deltager i.

⁵ Derudover kan ca. 200 mio. kr. henføres til en medfinansiering af instrumentet for indkøb af toldkontoludstyr.

Endvidere kan ca. 1,6 mia. kr. henføres til en medfinansiering af de decentrale agenturer, jf. Frontex og eu-LISA, som Danmark allerede deltager i.

8. Høring

For så vidt angår forslagene til Asyl- og Migrationsfonden og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum har de senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde 4. juli 2018 til 10. august 2018.

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

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen lægger vægt på, at drøftelserne vedrørende forordningerne om de tre fonde på grænse-, migrations- og sikkerhedsområdet 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.

Fra dansk side er man umiddelbart positiv over for forslagene, idet en prioritering af migrations- og grænseforvaltningsindsatsen er en prioritet for regeringen.

For så vidt angår Asyl- og Migrationsfonden og instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visum er det dog vigtigt, at midlerne prioriteres til initiativer, der fjerner incitamentet til irregulær migration. Indsatsen i EU's nærområder og i oprindelseslandene skal derfor styrkes. Det er ydermere vigtigt at styrke EU's ydre grænser, men også Frontex' mulighed for hurtigt at kunne aflaste lande, der er særligt udfordret ift. ankomster. Endvidere bør midlerne også styrke tilbagesendelsesindsatsen, herunder særligt indsatsen i relation til tvangsmæssige udsendelser i EU.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Der blev oversendt grund- og nærhedsnotat den 12. juli 2018 for så vidt angår a) Forordning om oprettelse af Asyl- og Migrationsfonden og b) Forordning om oprettelse af Grænseforvaltnings- og Visuminstrumentet som en del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning. Der blev oversendt grund- og nærhedsnotat den 14. august 2018 for så vidt angår c) Forordning om oprettelse af Fonden for Intern Sikkerhed.

Dagsordenspunkt 8: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt (Frontex-forordningen) og om ophævelse af Rådets (fælles aktion) nr. 98/700/RIA, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1052/2013 og Europa-Parlamentets- og Rådets forordning nr. 2016/1624

KOM(2018) 631 endelig

= Politisk drøftelse

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne.⁶

1. Resumé

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. oktober 2018 forventes en indledende politisk drøftelse 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 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. Forslaget giver Frontex og Kommissionen udvidede kompetencer, idet Frontex navnlig bliver udstyret med operativ kapacitet og udvidede beføjelser til at støtte medlemsstaterne. Der lægges således op til et nyt stående korps med en operativ stab på 10.000 personer med udøvende beføjelser og eget udstyr til at gribe ind både 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, fsva. tilbagesendelser og samarbejdet med tredjelande samt med EU's nye Asylagentur. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne. Det er regeringens 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 og højne sikkerheden på medlemsstaternes område. Det er den umiddelbare vurdering, at forslaget respekterer medlemslandenes nationale grænseforvaltningskompetencer og suverænit.

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

⁶ Forslaget til forordning er fremsat efter 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").

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 imidlertid vil udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne, 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.

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. Ifølge Kommissionen har bl.a. afhængighedselementet af frivillige bidrag fra medlemsstaterne fsva. personale og udstyr medført konstante mangler, som har påvirket effektiviteten af de fælles operationer.

Nærværende forslag om grænse- og kystvagtforordningen er derfor bl.a. en reaktion på den vedvarende 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.

Forslaget er fremsat som en del af en "migrationspakke" bestående af fire elementer. Pakken omfatter ud over nærværende forslag en revision af udseendelsesdirektivet, en forstærkning af den operationelle kapacitet hos Den Europæiske Unions Asylagentur og en meddelelse om at fremme sikre og lovlige migrationsveje til Europa.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Formålet med forslaget er, at EU skal kunne forvalte sine ydre grænser mere effektivt, at forbedre muligheden for tilbagesendelser og at 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 på stedet.

Det fremgår af forslaget, at det fortsat er den europæiske grænse- og kystvagt, der består af Frontex 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

Der foreslås et nyt stående korps med en operativ stab på 10.000 personer allerede fra 2020 med udførende beføjelser og eget udstyr til at sikre, at Frontex til enhver tid har de nødvendige kompetencer til at kunne udføre sine aktiviteter. Korpset vil bestå af personale fra agenturet samt grænsevagter og tilbagesendelsesekspertter, som er udstationeret eller udsendt af medlemsstaterne.

Som udgangspunkt skal det stående korps udgøres af tre kategorier.

- a) agenturets eget personel, som vil få beføjelser til at foretage grænsekontrol og tilbagesendelse
- b) obligatorisk personelbidrag fra medlemslande udsendt i længere perioder (op til 3 år), svarende til den nuværende frivillige ordning
- c) personelbidrag fra medlemslande udsendt i kortere perioder (op til 4 måneder)

Disse kategorier vil give agenturet den nødvendige fleksibilitet til at udføre de operationelle 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 i 2020. Det er forudsat, at puljen af nationale korttidsudsendte (c) gradvist aftager og bliver erstattet af personale fra agenturet og personale udstationeret på langtidskontrakter (b). 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 tredjelandsstatsborgere, der tilbagesendes tvangsmæssigt.

3.2.2 Erhvervelse af eget udstyr

Det fremgår af forslaget, at agenturet vil få mulighed for at erhverve, vedligeholde og drive egne fartøjer. Dette er begrundet i de udfordringer, agenturet har oplevet i forhold til medlemsstaternes bidrag af teknisk udstyr, der hidtil har været på frivillig basis. I næste budgetperiode for 2021-2027 er der øremærket en pulje til at sikre agenturets mulighed for erhvervelse af eget udstyr. Der lægges endvidere op til, at agenturet i perioden indtil fuld erhvervelse af eget udstyr får mulighed for i ekstraordinære situationer at modtage udstyr fra medlemslande.

3.2.3. Et stærkere mandat vedrørende tilbagesendelser

Det foreslås, at agenturet skal kunne yde medlemsstater støtte vedr. procedurer for tilbagesendelse af personer, som ikke har ret til at opholde sig i EU i forbindelse med

udarbejdelse af afgørelser om tilbagesendelse for medlemsstaterne, 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 ansvarlig for udsendelse.

3.2.4 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 lande.

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.

3.2.5 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.

3.2.6 Forbedret samarbejde med EU's Asylagentur

Det foreslås, at Frontex samarbejder med EU's styrkede asylagentur, herunder navnlig på hotspots og i kontrollerede centre med henblik på at tilbyde integreret støtte.

3.2.7 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.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet udtalelse i sagen.

5. Nærhedsprincippet

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-standarder, 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”

Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

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 der er tale om en udbygning af Schengenreglerne, vil Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter vedtagelsen af forslaget skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forslaget i dansk ret. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vurderes det ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Såfremt Danmark beslutter sig for at gennemføre forordningen, er den foreløbige vurdering, at dette ikke vil have lovgivningsmæssige konsekvenser.

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. Det bemærkes dog i den forbindelse, at Udlændinge- og Integrationsministeriet endnu ikke har afsluttet gennemgangen af forslaget.

Økonomiske konsekvenser

Der forventes at være statsfinansielle konsekvenser forbundet med forslaget.

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 i perioden 2019-2020. Dette svarer ca. til en fordobling af de budgetterede udgifter ift. 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. Dette svarer til knap en firdobling af det budgetterede udgiftsniveau ift. agenturets nuværende mandat.

Danmarks finansieringsandel udgør ca. 2 pct. af de samlede udgifter svarende til ca. 195 mio. kr. i 2019-2020 og ca. 1,7 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 været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde 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

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 til forslaget, idet det umiddelbart vurderes, at forslaget respekterer medlemslandenes nationale grænseforvaltningskompetencer og suverænitæt, samt har til formål at styrke EU's ydre grænser. 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 kommende kontrollerede centre, hvor agenturet kan assistere med identifikationen og tilbagesendelse af personer, der ikke har behov for international beskyttelse.

Endelig er man fra dansk side positiv over for, at medlemslandene gradvist vil kunne forvente mindre behov for kapaciteter og personel fra og med 2021, efterhånden som Frontex får opbygget eget korps og udstyr. På den måde vil det sikre op to date udstyr, der løbende og hurtigt kan tilpasses behovet.

Regeringen forholder sig umiddelbart mindre positivt over for forslaget om et stående korps på 10.000 personer, da behovet for instationering af 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 er baseret på behovsanalyser.

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

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere være forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 9: 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

= Politisk drøftelse

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.⁷

1. Resumé

Forslagets overordnede formål er at effektivisere de eksisterende fælles procedurer i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere 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 tredjelandstatsborgere 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 over for 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. oktober 2018 forventes en indledende politisk drøftelse af betydningen af de centrale ændringer, der indgår i Kommissionens forslag til omarbejdning af udsendelsesdirektivet.

2. Baggrund

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv nr. 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere 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.

⁷ 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 forordningen imidlertid vil udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne, 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.

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 2015⁸ og 2017⁹ og Kommissionens anbefalinger fra marts 2017¹⁰ 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.

⁸ COM/2015/0453 (endelig)

⁹ COM(2017) 200 (endelig)

¹⁰ 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 schengengrænsekodekset (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, hvormed der tilbydes logistisk, finansiel og materiel støtte i overensstemmelse med national lovgivning med henblik på at facilitere tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold.

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 tredjelandstatsborgere 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 tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold også kan frihedsberøves, hvis de udgør en trussel mod den offentlige sikkerhed eller orden.

Herudover lægger Kommissionen med forslaget op til, at medlemslandenes nationale lovgivning skal sikre, at fastlæggelse af perioden for frihedsberøvelse ligger mellem 3 og 6 måneder.

Kommissionen begrundet denne præcisering med, at flere medlemslande har væsentlig kortere perioder for frihedsberøvelse fastsat i national lovgivning, hvilket har udgjort en hindring for effektive tilbagesendelser.

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 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 tredjelandstatsborger, 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 tredjelandsstatsborgers 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).

Kommissionen præciserer i sit forslag, at dette er i fuld overensstemmelse med EU-Domstolens praksis, idet en afgørelse om tilbagesendelse først kan fuldbyrdes, når en afgørelse om afslag på ophold er endelig.

3.8. Forpligtelse til at samarbejde

Kommissionen foreslår at indføre en særlig forpligtelse for tredjelandsstatsborgere til at samarbejde under hele sagsforløbet, der vedrører tilbagesendelse. Kommissionen begrundede 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-dækkende objektive kriterier for, hvornår der er tale om risiko for, at en tredjelandsstatsborger 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 tredjelandsstatsborger med henblik på at bistå medlemslandenes vurdering af de konkrete omstændigheder i den enkelte sag (artikel 6).

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet udtalelse i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Artikel 79, stk. 2, litra c, i TEUF giver Unionen beføjelser til at træffe foranstaltninger om "ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold".

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.).

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. 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 over afgørelse om afslag på asyl til Flygtningenævnet har opsættende virkning.

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. En afgørelse om afslag på opholdstilladelse efter § 7, idet afgørelsen vurderes at være åbenbart grundløs, kan dog indbringes for domstolene.

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 grænseovergang.

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.

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. Medvirker udlændingen ikke til udrejsen, 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

Såfremt Danmark beslutter sig for at gennemføre direktivet, er den foreløbige vurdering, at forslaget vil have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Det vurderes, at der særligt i forhold til forslagets artikel 6, 7, 8, 9, 13, 14, 16, 18 og 22, eventuelt vil skulle ske ændring af udlændingeloven. Dette vil blive analyseret yderligere, når man er nærmere en vedtagelse af retsakten.

Økonomiske konsekvenser

Der forventes at være statsfinansielle konsekvenser forbundet med forslaget. På det foreliggende grundlag forventes der at være nationale udgifter forbundet med en række af forslagets elementer, herunder kravet om etableringen og driften af et nyt nationalt datasystem for håndteringen af tilbagesendelse samt opkoblingen af dette system til et centralt system.

Der forventes endvidere at kunne være udgifter forbundet med etableringen af programmer for tilbagesendelse af personer, øget anvendelse af frihedsberøvelse og sagsbehandling hos de danske myndigheder bl.a. som følge af forslagets krav om hurtige og klare procedurer for udstedelse af afgørelser om tilbagesendelse, udstedelse af indrejseforbud i forbindelse med grænsekontrol mv.

8. Høring

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

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 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 mere fokus på pligten til at samarbejde om udsendelsen samt at modvirke ulovligt ophold, ulovlig genindrejse og sekundære bevægelser. Danmark ser overordnet positivt på disse ændringer samt formålet med forslaget.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenpunkt 10: 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

= Politisk drøftelse/Fremskridtsrapport

Revideret notat. Ændringer er markeret i kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹¹

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. Der ventes en statusrapport og en kort overordnet drøftelse af reformen af det fælles europæiske asylsystem på rådsmødet. 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 4.-5. juni med en præsentation af status. På baggrund af drøftelserne på Det Europæiske Råds møde den 28. juni 2018 er det fortsat ambitionen, at der skal arbejdes frem mod konsensus på forslaget. Sagen ventes endvidere på dagsordenen til Det Europæiske Råds møde i oktober 2018. Forslaget til omarbejdning af Eurodac-forordningen vil bl.a. indebære, at anvendelsesområdet for Eurodac-systemet udvides med henblik på identifikation og tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere 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 til forordning om asylagenturet. Forslaget indebærer en yderligere styrkelse af agenturets muligheder for at yde støtte til medlemsstaterne samt en

¹¹ 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").

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 tredjelandstatsborgere 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 forslagets 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 subsidær 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 4.-5. juni 2018. Der var alene tale om en statusrapport, og som på de forudgående rådsmøder henholdsvis den 18. maj, 9. juni, 12.-13. oktober og 7. december 2017 vurderes rådsmødet ikke at have ført til fremskridt i forhandlingerne.

På baggrund af drøftelserne på Det Europæiske Råds møde den 28. juni 2018 er det fortsat ambitionen, at der skal arbejdes frem mod konsensus på forslaget forud for Det Europæiske Råd i oktober 2018.

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 tredjelandsstatsborgere, 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 asylstøttehold 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.

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 forhandlingerne pågår.

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 forhandlingerne pågår.

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 asylshopping 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 nærområderne, 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 trilogforhandling 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.

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.

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. Niveaueet 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 25. september 2018*.

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

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 omfordelingsordening. 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 af 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 *1. juni 2018 forud for rådsmødet i juni 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.

Dagsordenspunkt 11. Migration: state of play

KOM dokument foreligger ikke

= Udveksling af synspunkter

Revideret notat. Ændringer er markeret i kursiv.

1. Resumé

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. oktober 2018 er migration på dagsordenen. Det er forventningen, at der vil blive gjort status på migrationssituationen på ruterne, hvor det bl.a. forventes, at drøftelsen vil adressere den seneste udvikling på Middelhavsruterne. Der forventes også fokus på de eksterne aspekter af migration, herunder initiativerne om ilandsætningsplatforme og kontrollerede centre samt udsendelse. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Sagen giver ikke anledning til at redegøre for lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side støttes gennemførelsen af tiltag, der kan begrænse tilstrømningen af irregulære migranter, herunder gennem effektiv implementering af indgåede aftaler på EU-niveau samt aftaler indgået mellem EU og tredjelande.

2. Baggrund

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. oktober 2018 er migration på dagsordenen. Det er forventningen, at drøftelsen bl.a. vil fokusere på den seneste udvikling på den vestlige rute. Der forventes også fokus på de eksterne aspekter af migration, herunder initiativerne om ilandsætningsplatforme og kontrollerede centre samt udsendelse.

3. Formål og indhold

3.1 Indledende betragtninger fsva. udviklingen på de tre middelhavsruiter

Ifølge Frontex er tendensen pr. 31. juli 2018 med samlet set faldende ankomststal via de tre middelhavsruiter til EU fortsat fra 2017 ind i 2018. Således oplevede EU i 2017 et samlet fald på omtrent 60 % ift. 2016, mens ankomster pr. 31. juli i år udgør et fald fra 2017 til 2018 på ca. 50 %. Ifølge Frontex er EU's ydre grænser dog fortsat under pres, og udslagene på de enkelte ruiter viser behov for fortsat at holde et tæt fokus på udviklingen.

3.2 Udviklingen på den centrale Middelhavsroute

Ifølge de italienske myndigheder er der pr. 9. september ankommet ca. 20.319 migranter til Italien på den centrale Middelhavsroute i 2018, hvilket er et fald på ca. 80 % sammenlignet med den samme periode i 2017. Tendensen med faldende ankomststal i 2017 på den centrale Middelhavsroute fortsætter dermed ind i 2018. På den centrale Middelhavsroute registrerede de italienske myndigheder således i 2017 ca. 119.000 ankomster, hvilket var ca. 34 % lavere end i 2016.

Desuden udgør antallet af ankomster fra Libyen nu ca. 12.322, hvilket svarer til ca. 61 % af de samlede ankomster på ruten i 2018. Til sammenligning udgjorde ankomster fra Libyen i 2017 ca. 90 % af de samlede ankomster på ruten. Ifølge UNHCR har den libyske kystvagt pr. 6. september 2018 afskåret ca. 13.493 migranter fra at forlade libysk territorialfarvand. Pr. 9. september er der ifølge IOM, FN's migrationsorganisation, i 2018 omkommet ca. 1.130 personer på ruten. IOM oplyser endvidere, at der i 2017 omkom ca. 2.800 personer på den

centrale Middelhavsroute, hvilket er et fald i forhold til 2016, hvor ca. 4.500 personer omkom på ruten.

Ifølge Frontex er det ikke muligt at identificere en enkelt årsag til det markante fald i antallet af ankomster for anden halvdel af 2017 og ind i 2018. Frontex vurderer, at faldet dels skyldes interne omstændigheder i Libyen samt at flere fælleseuropæiske tiltag er begyndt at virke, herunder i særdeleshed kapacitetsopbygningen af den libyske kystvagt samt adfærdskodekset for NGO'er i Middelhavet. Der var i 2017 overvejende tale om irregulære migranter fra lande i Vestafrika og fra Bangladesh. I 2018 har tunesere og eritreere været de primære nationaliteter på ruten, hvor de til sammen har udgjort ca. 35 %.

3.3 Udviklingen på den vestlige Middelhavsroute

Grundet en voldsom stigning i indrejser hen over sommeren har den vestlige rute hidtil i 2018 (pr. 9. september) set det største antal af indrejste af alle de tre Middelhavsruiter. Ifølge det spanske indenrigsministerium er ca. 36.054 migranter pr. 9. september 2018 ankommet til Spanien via den vestlige middelhavsroute samt til de spanske enklaver Ceuta og Melilla, hvilket er en stigning på ca. 133 % sammenlignet med den samme periode i 2017. Det samlede antal ankomster på den vestlige Middelhavsroute, herunder også via de spanske enklaver Ceuta og Melilla, var for 2017 på ca. 21.400 migranter, hvilket var ca. 148 % flere end i 2016, hvor der ankom ca. 8.600. Stigningen skyldes især øget trafik af personer, der er kommet ad søvejen på den såkaldte atlantiske rute, der udspringer fra Marokkos vestkyst. Sammensætningen af de irregulære migranter, der i 2017 benyttede ruten, var præget af en stigning af marokkanere og algeriere. I sidste kvartal af 2017 skete der en stigning af vestafrikanske migranter på ruten, hvilket ifølge Frontex kan skyldes den øgede kontrol på den centrale Middelhavsroute. Hidtil i 2018 (pr. 9. september) udgør Guinea, Mali og Marokko de største indrejsnationaliteter langs ruten. Tilsammen står disse nationaliteter for 59 % af de indrejste. Ingen af de ovennævnte nationaliteter er at finde blandt de største asylansøgnationaliteter i Spanien, hvor sydamerikanske lande dominerer.

3.4 Implementeringen af EU-Tyrkiet erklæringen og den østlige Middelhavsroute

Efter et stort fald i antallet af ankomster i 2017 har den østlige middelhavsroute hidtil i 2018 (pr. 9. september) oplevet en stigning i antallet af indrejste. Således er ca. 33.470 migranter ankommet til Grækenland mellem 1. januar og 9. september 2018, hvilket er en stigning på ca. 73 % sammenlignet med den samme periode i 2017. Stigningen har været størst over landegrænsen mellem Grækenland og Tyrkiet, hvor ca. 300 % flere er indrejst sammenlignet med samme periode i 2017 (ca. 11.354 personer mod 2.484 personer). Den største gruppe er tyrkiske statsborgere, der samlet i 2018 udgør 45 %. Der er hidtil i 2018 (pr. 9. september) indrejst 24 % flere til de græske øer end samme tid sidst år. De seneste 3 måneder har indrejsetallet imidlertid været relativt stabilt, hvilket ifølge Frontex skyldes øget patruljering fra den tyrkiske kystvagt.

Antallet af syrere, der indrejser til de græske øer, er faldet, og de udgør nu ca. 31 % af det totale antal indrejste, mod ca. 44 % ved udgangen af 2017. Antallet af syrere faldt markant og pludseligt i juni, hvilket Frontex vurderer skyldes en række tiltag iværksat af de tyrkiske myndigheder. I juli måned steg antallet af syrere igen, men det er stadig på et lavere niveau end de foregående måneder. Det er pt. heller ingen indikationer for, at den pågående militæroperation i Idlib, Syrien, har ført til flere forsøg på at krydse grænsen mellem Syrien og Tyrkiet.

Antallet af afghanere, der indrejser til de græske øer, er stigende, hvilket kan relateres til det store antal afghanere, der indrejste til Tyrkiet fra Iran i løbet af foråret 2018. Afghanere udgør nu 19 % af det totale antal indrejste til de græske øer mod 12 % ved udgangen af 2017.

I perioden fra den 21. marts 2016 til den 9. september 2018 er der sendt 2.319 migranter retur til Tyrkiet i medfør af EU-Tyrkiet-erklæringen samt den bilaterale protokol om tilbagesendelse mellem Grækenland og Tyrkiet, heraf 339 personer fra Syrien, herunder også enkelte, der har søgt og fået afslag på asyl i Grækenland.

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

3.4.1 Vestbalkan

Styrkelsen af vestbalkanlandenes grænsekontrol har været effektiv ift. at stabilisere strømmen af ankomster via Serbien mod Ungarn. *Presset på den nye rute over Albanien, Montenegro, Bosnien og Kroatien til Slovenien fortsætter, men er pt. stabiliseret. Det er ligeledes mange, der benytter ruten fra Grækenland via Makedonien og Serbien til Bosnien. Bosnien oplever således et krydspres fra flere forskellige ruter, og hidtil i 2018 (pr. 9. september) har de bosniske myndigheder registreret ca. 12.752 illegale græsekrydsninger. Pt. er antallet af migranter, der opholder sig i Bosnien, estimeret til et sted mellem 3.500 og 4.000. Antallet af migranter langs Vestbalkan-ruten er endvidere påvirket af, at de serbiske myndigheder det seneste år har indgået visumlempelsesaftaler med en række oprindelseslande, herunder Iran.* EU har en stærk interesse i, at landene på Vestbalkan fortsat kontrollerer deres grænser og i et konstruktivt samarbejde med dem på migrationsområdet. Der kan derfor være behov for at styrke eksisterende tiltag og etablere nye tiltag langs Balkanruten. Migrations- og politisamarbejdet mellem landene i det tidligere Jugoslavien, den såkaldte Brdo-process, kan fra EU's side blive relevant at støtte i forhold til sådanne nye tiltag.

3.5 Ansøgninger om international beskyttelse i EU+

I 2018 (pr. 16. september) er der i EU+ (EU samt Norge og Schweiz) registreret ca. 429.297 ansøgninger om international beskyttelse, herunder ca. 46.747 ansøgninger fra syrere, efterfulgt af afghanere (29.414) og irakere (27.568).

3.6 Tilbagesendelse

Tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt i EU, vurderes at have stor betydning i forhold til at dæmme op for ulovlige migrationsstrømme og opretholde integriteten af EU's og medlemsstaternes migrationspolitik. Det fremgår af Malta-erklæringen af 3. februar 2017 fra Det Europæiske Råd, at der er behov for en styrkelse af mulighederne for at tilbagesende tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold. Kommissionens statusrapport af 16. maj 2018 gentager budskabet om behovet for at intensivere udsendelsesarbejdet, idet kun 36,6 % af alle udsendelsesbeslutninger i 2017 rent faktisk blev effektueret. Tilbagetagelse og udsendelse indgik desuden, ligesom i Valletta handleplanen, som centrale elementer i den

vedtagede politiske erklæring og handleplan i Rabatprocessen den 2. maj 2018. *For at fremme den effektive udsendelse af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig illegalt i EU, har Kommissionen i september 2018 fremsat et forslag til et revideret udsendelsesdirektiv. Formålet med forslaget er at gøre arbejdet med udsendelse i hele EU mere effektivt og ensartet.*

3.7 Ilandsætningsplatforme og kontrollerede centre

Som opfølgning på Det Europæiske Råds konklusioner af 28. og 29. juni 2018 udsendte Kommissionen i juli 2018 to non-papers om henholdsvis regionale ilandsætningsplatforme og kontrollerede centre. Initiativerne skal ses som et forsøg på en overordnet plan om at fordele ansvaret for håndteringen af migranter i det centrale Middelhav. Planen går ud på at etablere kontrollerede centre i EU-medlemslande, der skal håndtere migranter reddet i europæiske search and rescue (SAR)-zoner, samt regionale ilandsætningsplatforme, der skal håndtere migranter reddet i tredjelandes SAR-zoner. Den samlede plan forudsætter derfor en håndhævelse af eksisterende internationale regler for disse zoner. De to koncepter har været genstand for indledende drøftelser.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

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

8. Høring

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

Sagen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 22. maj 2018. Sagen har tidligere været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 21. februar 2018, 26. september, 30. august, 28. juni og 23. maj 2017.

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

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

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

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

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

Overordnet set støtter Danmark de to initiativer om regionale ilandsætningsplatforme og kontrollerede centre, der sammen med andre EU tiltag har til formål/hensigt at reducere antallet af spontane asylansøgere i Europa og bringe den irregulære migration til ophør. Det skal sikres, at hverken platforme eller centre i sig selv bliver en pull-faktor og dermed tiltrækker flere migranter til Europa. Derfor er det også vigtigt for Danmark, at hurtig tilbagesendelse af irregulære migranter til oprindelseslande tænkes med ind i videreudviklingen af koncepterne.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 1. juni 2018 forud for rådsmødet i juni 2018.