



Forslag til folketingsbeslutning

om Danmarks tilslutning på mellemstatsligt grundlag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1356 af 14. maj 2024 om indførelse af screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/817 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1349 af 14. maj 2024 om indførelse af en grænseprocedure for tilbagesendelse og om ændring af forordning (EU) 2021/1148

16. september 2024

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Asyl og visum
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Folketinget meddeler sit samtykke til, at regeringen i henhold til artikel 4 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling til Traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) på Danmarks vegne på mellemstatsligt grundlag tilslutter sig:

(1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1356 af 14. maj 2024 om indførelse af screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/817, og

(2) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1349 af 14. maj 2024 om indførelse af en grænseprocedure for tilbagesendelse og om ændring af forordning (EU) 2021/1148.

Bemærkninger til forslaget

1. Formål og baggrund

1.1. Folketingets samtykke

EU's Asyl- og Migrationspagt blev endelig vedtaget den 14. maj 2024. Pagten indeholder en række retsakter på asyl- og migrationsområdet, der overordnet har til formål at reformere og forbedre det europæiske asylsystem.

Som følge af det danske retsforbehold deltog Danmark ikke i Rådets vedtagelse af retsakterne i Asyl- og Migrationspagten, der således ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Dele af Pagten udgør dog en udbygning af Schengen-reglerne, som Danmark har mulighed for at tilslutte sig på mellemstatsligt grundlag.

I Pagten indgår bl.a. forordning om screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser (screeningforordningen) og forordning om indførelse af en grænseprocedure ved tilbagesendelse (grænsetilbagesendesforordningen).

Pagten indeholder endvidere retsakter, der udgør ændringer som omhandlet i Danmarks parallelaftale med EU i forhold til Dublin- og Eurodacforordningen, som Danmark har ret til fortsat at være tilsluttet på mellemstatsligt grundlag. Det drejer sig om dele af forordningen vedrørende asylforvaltning og migrationsstyring (AMMR-forordningen), dele af forordningen vedrørende håndtering af krisituationer og force majeure på migrations- og asylområdet (kriseforordningen) samt eurodacforordningen. Folketinget vedtog den 4. juni 2024 forslag til folketingsbeslutning B 207 om AMMR-forordningen, kriseforordningen samt Eurodacforordningen, hvorved Danmark kunne tilslutte sig disse dele af Pagten.

De øvrige dele af Pagten har Danmark ikke mulighed for at tilslutte sig på grund af retsforbeholdet.

Beslutningsforslaget fremsættes med henblik på at opnå Folketingets samtykke efter grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt., til, at regeringen i henhold til artikel 4 i protokollen nr. 22 om Danmarks stilling på mellemstatsligt grundlag tilslutter sig:

(1) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1356 af 14. maj 2024 om indførelse af screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/817 (screeningforordningen), og

(2) Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1349 af 14. maj 2024 om indførelse af en grænseprocedure for tilbagesendelse og om ændring af forordning (EU) 2021/1148 (grænsetilbagesendelsesforordningen).

Forordningerne er optrykt som bilag 1 og 2 til nærværende beslutningsforslag.

1.2. Danmarks stilling

Screeningforordningen er vedtaget med hjemmel i TEUF artikel 77, stk. 2, litra b og d.

Grænsetilbagesendelsesforordningen er vedtaget med hjemmel i TEUF artikel 77, stk. 2, og artikel 79, stk. 2, litra c.

I medfør af artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V (artikel 67-89), i TEUF, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark.

Da både screeningforordningen og grænsetilbagesendelsesforordningen udgør en udbygning af Schengenreglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningerne træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre disse i dansk ret. Fristen for at tilslutte sig begge forordninger er den 14. november 2024.

Såfremt Danmark træffer afgørelse om at gennemføre forordningerne i dansk ret, skabes der en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, der er bundet af forordningerne.

Såfremt Danmark træffer afgørelse om ikke at gennemføre forordningerne i dansk ret, overvejer de øvrige medlemsstater, der er bundet af forordningerne, hvilke "passende foranstaltninger" der skal træffes. Dette kan ultimativt betyde ekskludering af Danmark fra Schengensamarbejdet, hvormed Danmark i et sådant scenarie ikke længere vil kunne deltage i de fælles regler for passage af Schengenområdet indre og ydre grænser.

Det er regeringens opfattelse, at Danmark bør tilslutte sig forordningerne, jf. pkt. 5 nedenfor.

Folketingets Europaudvalg gav henholdsvis den 3. juni 2022 og den 6. februar 2024 mandat (forhandlingsoplæg) til EU-forhandlingerne om screeningforordningen og grænsetilbagesendelsesforordningen samt til, at Danmark efter vedtagelsen af for-

ordningsforslagene kunne meddele Rådet, at Danmark med forbehold for Folketingets samtykke på mellemstatsligt grundlag agter at gennemføre forordningerne i dansk ret.

Gennemførelse af forordningerne vil medføre behov for ændringer af dansk lovgivning, jf. pkt. 6 nedenfor.

Danmarks tilslutning til screeningforordningen samt grænsetilbagesendelsesforordningen vurderes derfor at forudsætte Folketingets samtykke, jf. grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt. Folketingets samtykke søges indhentet gennem dette beslutningsforslag med henblik på, at Danmark kan give Rådet meddelelse om tilslutning inden for fristen på seks måneder fra forordningernes vedtagelse, jf. ovenfor.

2. Gældende ret

2.1. Schengensamarbejdet

Danmark indtrådte i Schengensamarbejdet den 25. marts 2001. Formålet med Schengensamarbejdet er at skabe et fælles område uden indre grænser, og udgangspunktet for dette er en ophævelse af personkontrollen ved de fælles indre grænser inden for Schengenområdet suppleret med fælles regler for passage af Schengenområdets ydre grænser og ens visumregler for tredjelandstatsborgere.

2.2. Schengengrænsekodeksen

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (herefter benævnt Schengengrænsekodeksen) fastsætter regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer Schengenområdets ydre grænser, ligesom kodeksen indeholder bestemmelser med henblik på at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem medlemsstaterne. Schengengrænsekodeksen er gennemført i dansk ret, jf. lov nr. 301 af 19. april 2006.

Schengengrænsekodeksen er løbende blevet revideret, senest ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1717 af 13. juni 2024, hvor der indføres en række nye regler vedrørende rammerne for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, politikontrol i de grænsenære områder, overførsel af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold, der pågribes i indre grænseområder, samt regler om håndtering af epidemier og instrumentalisering af migranter. Danmark skal senest den 13. december 2024 meddele Rådet, om Danmark vil tilslutte sig denne ændringsforordning. Folketinget har endnu ikke taget stilling til Danmarks tilslutning.

Regulering vedrørende indrejse for tredjelandstatsborgere er nærmere fastsat i Schengengrænsekodexens artikel 6, stk. 1, litra a-e, hvoraf en række konkrete indrejsebetingelser fremgår (gyldigt rejsedokument, dokumentation for opholdets formål, ej indberettet som uønsket i Schengeninformationssystemet (SIS), ej trussel for den offentlige orden, indre sikkerhed, offentlig sundhed eller internationale forbindelser).

2.3. Udsendelsesdirektivet

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) fastsætter regler om tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold, herunder i det væsentligste regler om rettigheder og garantier (artikel 4-5 og artikel 14), pligten til at meddele tilbagesendelsesafgørelser (artikel 6), frivillig tilbagevenden (artikel 7), indrejseforbud (artikel 11), formkrav til afgørelser (artikel 12) og regler om administrativ frihedsberøvelse med henblik på udsendelse (artikel 15-17). Udsendelsesdirektivet udgør en delvis udbygning af Schengenreglerne.

Udsendelsesdirektivet er gennemført i dansk ret, jf. lov nr. 248 af 30. marts 2011 med efterfølgende ændringer. Ved gennemførelsen af udsendelsesdirektivet blev det besluttet, at direktivet ikke finder anvendelse på udlændinge, som er udvist efter udlændingelovens §§ 22-24 og 25 c, eller på udlændinge, som er blevet nægtet indrejse ved en ydre grænse, jf. direktivets artikel 2, stk. 2, litra a og b.

2.4. Kriseforordningen

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2024/1359 af 14. maj 2024 om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet og om ændring af forordning (EU) 2021/1147 (kriseforordningen) vedrører ekstraordinære krisesituationer, herunder instrumentalisering og force majeure på migrations- og asylområdet i Unionen gennem midlertidige foranstaltninger.

Som følge af retsforbeholdet er Danmark ikke omfattet af kriseforordningen. Danmark har imidlertid på mellemstatsligt niveau – som følge af en parallelaftale med EU om at være tilsluttet Dublin- og Eurodac-forordningerne med senere ændringer – ved beslutningsforslag af 4. juni 2024 (B 207) besluttet at tilslutte sig kriseforordningens artikel 12 og 13 og artikel 1-6 i det omfang, det vedrører undtagelserne i artikel 12 og 13. Kommissionen er efterfølgende blevet meddelt, at Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne i dansk ret. Beslutningsforslag B 207 vedlægges som bilag 3 til nærværende beslutningsforslag.

Kriseforordningens artikel 12 og 13 og artikel 1-6, for så vidt angår undtagelserne i artikel 12 og 13, omhandler bestemmelser om fravigelse af fristerne i AMMR-forordningen vedrørende bl.a. tilbagetagelse, anmodninger om overtagelse og overførsler af asylansøgere i tilfælde af krisesituationer og force majeure. Bestemmelserne har derfor ingen relevans i relation til grænsetilbagesendelsesforordningen.

2.5. Udlændingeloven og hjemrejseloven

Kontrollen med udlændinges indrejse, ophold og udrejse mv. reguleres af udlændingelovens kapitel 7. Det følger af udlændingelovens § 38, stk. 1, at ved grænsen til et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, skal ind- og udrejsekontrol finde sted i medfør af schengengrænsekodeksens artikel 7 og 8.

Udlændingelovens §§ 40 a og 40 b indeholder bestemmelser om optagelse af biometri (fingeraftryk og personfoto) af bl.a. udlændinge, der søger om international beskyttelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1-3 (asyl), samt udlændinge, der pågribes i forbindelse med forsøg på ulovligt at indrejse her i landet, eller som opholder sig ulovligt i Danmark. Udlændingeloven regulerer i dag ikke optagelse af biometri som fastsat i screeningforordningen.

Udlændingelovens § 33 fastsætter reglerne omkring meddelelse af tilbagesendesafgørelser (udrejsefrist), hvorefter en udlænding meddeles en pligt til at udrejse inden for en fastsat frist, samt formkravene til sådanne afgørelser. Indrejseforbud fastsættes efter udlændingelovens § 32.

Udlændingelovens § 36 og hjemrejselovens § 16 fastsætter de nærmere regler om administrativ frihedsberøvelse af udlændinge uden lovligt ophold med henblik på afvisning, overførsel eller udsendelse.

3. Forordning om indførelse af screening af tredjelandstatsborgere ved de ydre grænser (screeningforordningen)

3.1. Formål

Screeningforordningen har til formål at beskytte Schengenområdet ved at skabe ensartede regler for identifikation af tredjelandstatsborgere, der ikke opfylder indrejsebetingelserne som fastsat i schengengrænsekodeksen, og dermed sikre en effektiv forvaltning af irregulær migration. Formålet med screening som ny procedure er at bidrage til EU's samlede tilgang til migration ved at sikre, at tredjelandstatsborgeres identitet – men også eventuelle sundheds- og sikkerhedsrisici – hurtigt fastslås, og at disse persongrupper hurtigt kan anvises til den relevante asyl- eller udsendelsesprocedure.

Som tidligere anført er screeningforordningen en del af EU's samlede Asyl- og Migrationspagt, hvor den udgør en central del af Pagten og dens overordnede formål om at styrke kontrollen ved de ydre grænser. Screeningforordningen bidrager endvidere til et af Pagtens hovedformål om, at flere tredjelandstatsborgere, der søger om international beskyttelse, får behandlet deres asylansøgning direkte ved de ydre grænser. Screeningforordningen indfører konkrete værktøjer til medlemsstaterne, der skal sikre en styrkelse af kontrollen ved de ydre grænser, og at dette foregår ensartet.

Med forordningen indføres ensartede regler for de procedurer, der skal følges i fasen før indrejse, hvor tredjelandstatsborgeres individuelle behov vurderes, og ensartede regler for varigheden af proceduren for indsamling af relevante oplysninger til fastlæggelse af, hvilke procedurer der skal følges for disse personer.

3.2. Væsentlige elementer i screeningforordningen

Forordningen indfører bl.a. en ny procedure i form af en screening, som gælder for alle tredjelandstatsborgere, der befinder sig ved de ydre grænser uden at opfylde indrejsebetingelserne, eller som ilandsættes efter en eftersøgnings- og redningsaktion. Desuden skal proceduren anvendes ved screening af irregulære migranter, der pågribes på området, og som ved indrejse i Schengenområdet har unddraget sig grænsekontrol. Screeningforordningen supplerer schengengrænsekodeksen for så vidt angår disse situationer.

Følgende elementer udgør de væsentligste i screeningforordningen:

Persongrupper

Forordningen indfører konkret en ny procedure i form af en screening ved medlemsstaternes ydre grænser. Screeningproceduren omfatter følgende persongrupper:

- 1) Tredjelandstatsborgere, der, uagtet ansøgning om international beskyttelse, ikke opfylder indrejsebetingelserne i schengengrænsekodeksens artikel 6, og som enten pågribes i ulovlig indtrængen på medlemsstaternes områder, eller som ilandsættes i en medlemsstat efter en eftersøgnings- og redningsaktion.
- 2) Tredjelandstatsborgere, der ansøger om international beskyttelse ved grænseovergange ved de ydre grænser eller i transitområder, og som ikke opfylder indrejsebetingelserne i schengengrænsekodeksens artikel 6.
- 3) Tredjelandstatsborgere, der pågribes på en medlemsstats område, hvor lovlig indrejse af en ydre grænse ikke kan påvises.

Screeningen afsluttes, hvis det under proceduren påvises, at pågældende opfylder indrejsebetingelserne i schengengrænsekodeksens artikel 6, eller hvis pågældende

forlader medlemsstaternes område og frivilligt rejser tilbage til oprindelsesland, bopælsland eller et tredjeland, som accepterer dennes tilbagekomst.

Geografisk placering af screeningen

Ved de ydre grænser skal screeningen som udgangspunkt finde sted på en lokalitet i nærheden af grænsen eller alternativt på andre placeringer inden for en medlemsstats område. Medlemsstaterne skal alene foretage screeningproceduren af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på deres område, hvis disse har passeret en ydre grænse på en uautoriseret måde og ikke allerede har været underkastet en screeningprocedure. Personer under screening anses ikke formelt for autoriserede til at indrejse på en medlemsstats område. Hertil er det op til de enkelte medlemsstater at fastsætte bestemmelser i national ret, der sikrer, at disse tredjelandsstatsborgere forbliver til rådighed for de nationale myndigheder, så længe screeningen er i gang, og dermed forebygger risiko for forsvinden og eventuelle trusler mod den indre sikkerhed som følge af en eventuel forsvinden.

Frister for udførelse af screeningen

Screening skal foretages straks og inden for 7 dage for tredjelandsstatsborgere, der pågribes ved de ydre grænser, ilandsættes på en medlemsstats område, eller som søger om international beskyttelse.

For tredjelandsstatsborgere, der pågribes på medlemsstaternes område og ikke har passeret en ydre grænse på lovlig vis, skal screeningen gennemføres på et passende sted inden 3 dage.

Screeningens obligatoriske elementer

Screeningproceduren indeholder et indledende helbredstjek, et indledende sårbarhedstjek, fastlæggelse af identitet, registrering af biometriske oplysninger i Eurodac, en sikkerhedskontrol, udfyldelse af en screeningformular samt henvisning til rette asyl- eller udsendelsesprocedure.

Det indledende helbreds- og sårbarhedstjek har bl.a. til formål at fastslå, om en tredjelandsstatsborger er statsløs, er sårbar eller offer for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling, eller om pågældende har særlige modtagelses- eller proceduremæssige behov.

Medlemsstaternes screeningmyndigheder

Det er op til de enkelte medlemsstater at udpege screeningmyndighederne. Det er medlemsstaternes ansvar at sikre, at screeningmyndighederne udpeger personale med den rette viden og nødvendige uddannelse i overensstemmelse med reglerne i schengengrænsekodeksen. Tredjelandsstatsborgere, der underkastes screeningproceduren, skal forblive til rådighed for medlemsstaternes screeningmyndigheder

og har pligt til at angive personoplysninger, stille dokumenter til rådighed, hvis de er tilgængelige, samt afgive biometriske oplysninger.

Proces efter endt screening

Tredjelandstatsborgere, der ikke har søgt om international beskyttelse og ej heller opfylder indrejsebetingelserne i schengengrænsekodeksen, vil efter endt screeningprocedure blive henvist til de kompetente myndigheder med henblik på anvendelse af tilbagesendelsesprocedurerne i udsendelsesdirektivet. Tredjelandstatsborgere, der har søgt om international beskyttelse og ikke opfylder indrejsebetingelserne i schengengrænsekodeksen, vil efter endt screeningprocedure blive henvist til de kompetente myndigheder, der har kompetence til at registrere ansøgninger om international beskyttelse.

Etablering af en uafhængig overvågningsmekanisme

Hver medlemsstat sørger for en uafhængig overvågningsmekanisme, der har til formål at overvåge, at EU-retten og folkeretten, herunder Den Europæiske Unions Charter om grundlæggende rettigheder, overholdes under screeningproceduren. Den uafhængige overvågningsmekanisme omfatter alle medlemsstaternes aktiviteter i forbindelse med gennemførelsen af screeningforordningen og dens anvendelsesområde og har endvidere beføjelse til at udstede årlige henstillinger til medlemsstaterne. EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder vil bistå væsentligt med hensyn til at støtte medlemsstaternes udvikling af de uafhængige overvågningsmekanismer for grundlæggende rettigheder i forbindelse med screeningen, herunder udstede generelle retningslinjer samt udstedelse af garantier for overvågningsmekanismernes uafhængighed.

Afsluttende bestemmelser

Der indføres endvidere en række konsekvens- og tekniske ændringer i EES-forordningen, ETIAS-forordningen og interoperabilitetsforordningen. Screeningforordningen trådte i kraft den 11. juni 2024. Med visse undtagelser finder forordningen anvendelse fra den 12. juni 2026.

4. Forordning om indførelse af en grænseprocedure for tilbagesendelse (grænsetilbagesendelsesforordningen)

4.1. Formål

Grænsetilbagesendelsesforordningen har til formål at strømline, forenkle og harmonisere medlemsstaternes proceduremæssige ordninger ved at indføre en grænseprocedure ved tilbagesendelse, som skal finde anvendelse på tredjelandstatsborgere og statsløse, hvis ansøgning er blevet afvist i forbindelse med asylgrænseproceduren.

Grænsetilbagesendelsesforordningen medfører således en grænseprocedure ved tilbagesendelse og fastsætter samtidig midlertidige specifikke regler i krisesituationer, som defineret i kriseforordningen.

Grænsetilbagesendelsesproceduren finder anvendelse på tredjelandstatsborgere eller statsløse, hvis ansøgning er blevet afvist i forbindelse med asylgrænseproceduren, der er fastsat i forordning (EU) 2024/1348 (asylprocedureforordningen). Det bemærkes, at Danmark som følge af retsforbeholdet ikke deltager i asylprocedureforordningen.

Grænsetilbagesendelsesforordningen foretager herudover ændringer i et antal bestemmelser i EU-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2021/1148 af 7. juli 2021 om oprettelse af instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik som del af Fonden for Integreret Grænseforvaltning (BMVI-forordningen). BMVI-forordningen udgør en udbygning af Schengenreglerne.

For de medlemsstater, der ikke er bundet af asylprocedureforordningen, finder grænsetilbagesendelsesforordningen alligevel anvendelse, såfremt medlemsstaten har tilsvarende bestemmelser om en grænseprocedure for asyl efter nationale regler. Det bemærkes, at Danmark på nuværende tidspunkt ikke har en tilsvarende national grænseprocedure for asyl. Såfremt Danmark indfører en tilsvarende grænseprocedure, vil bestemmelserne om grænsetilbagesendelsesproceduren i grænsetilbagesendelsesforordningen således finde anvendelse.

Grænsetilbagesendelsesproceduren skal i en krisesituation, som defineret i kriseforordningen, lette tilbagesendelsen af tredjelandstatsborgere eller statsløse ved at give de kompetente nationale myndigheder de redskaber og den tid, der skal til for at gennemføre tilbagesendelsesprocedurerne med den fornødne omhu. Bestemmelserne vedrørende tilbagesendelse i kriseforordningen finder imidlertid ikke anvendelse i Danmark, hvorfor kriseforordningen ikke er relevant for anvendelsen af grænsetilbagesendelsesforordningen.

4.2. Væsentlige elementer i grænsetilbagesendelsesforordningen

Grænsetilbagesendelsesforordningen indfører en grænsetilbagesendelsesprocedure, der finder anvendelse på tredjelandstatsborgere eller statsløse, hvis ansøgning er blevet afvist i forbindelse med en asylgrænseprocedure, uanset om asylgrænseproceduren er efter asylprocedureforordningen eller national ret, ligesom den også i visse situationer kan finde anvendelse i krisesituationer som defineret i kriseforordningen og i forbindelse med BMVI-forordningen.

Følgende elementer er de væsentligste i grænsetilbagesendelsesforordningen:

Anvendelsesområde

Grænsetilbagesendelsesproceduren finder anvendelse på tredjelandstatsborgere eller statsløse, hvis ansøgning er blevet afvist i forbindelse med en grænseprocedure ved asyl.

Danmark er som følge af retsforbeholdet ikke bundet af asylprocedureforordningen og er derfor ikke forpligtet til at oprette en grænseprocedure ved asyl. Grænsetilbagesendelsesforordningen har derfor ikke umiddelbart betydning for Danmark, hvis ikke der indføres en national asylgrænseprocedure.

Danmark kan imidlertid vælge at indføre en tilsvarende asylgrænseprocedure efter nationale regler, hvorefter tredjelandstatsborgere eller statsløse vil blive omfattet af grænsetilbagesendelsesforordningens anvendelsesområde for så vidt angår grænsetilbagesendelsesproceduren ved et afslag i forbindelse med den nationale asylgrænseprocedure.

Grænsetilbagesendelsesforordningen fastsætter også midlertidige specifikke regler om grænsetilbagesendelsesprocedurer i krisituationer som defineret i kriseforordningen. Danmark deltager imidlertid kun i artikel 12 og 13 og artikel 1-6, for så vidt de vedrører undtagelserne i artikel 12 og 13 i kriseforordningen, som omhandler fravigelse af fristerne i AMMR-forordningen vedrørende bl.a. tilbagetagelse, anmodninger om overtagelse og overførsler af asylansøgere i tilfælde af krisituationer og force majeure. Bestemmelserne om grænsetilbagesendelsesprocedurer i krisituationer i grænsetilbagesendelsesforordningen finder således ikke anvendelse i Danmark.

Grænseproceduren ved tilbagesendelse

Grænsetilbagesendelsesforordningen indfører en grænsetilbagesendelsesprocedure, hvorefter tredjelandstatsborgere eller statsløse, der har fået afslag på en ansøgning i forbindelse med asylgrænseproceduren, ikke gives tilladelse til at indrejse på den pågældende medlemsstats område. Grænsetilbagesendelsesproceduren har således den retsvirkning, at en sådan udlænding ikke anses for at være indrejst, selvom udlændingen fysisk opholder sig på medlemsstatens område.

Medlemsstaterne skal kræve, at udlændinge omfattet af grænsetilbagesendelsesproceduren opholder sig på steder ved eller i nærheden af de ydre grænser eller transitområder i en periode på højst 12 uger, som regnes fra den dato, hvorpå en udlænding ikke længere har ret eller tilladelse til at forblive på området. Kravet om at opholde sig på et bestemt sted i overensstemmelse hermed betragtes ikke som en tilladelse til indrejse eller ophold på medlemsstatens område.

Hvis en afgørelse om tilbagesendelse ikke kan håndhæves inden for den nævnte maksimale periode på 12 uger, fortsætter medlemsstaterne tilbagesendelsesprocedurerne efter de gældende regler i udsendelsesdirektivet.

Forholdet til udsendelsesdirektivet

Efter grænsetilbagesendelsesforordningens procedure finder udsendelsesdirektivets bestemmelser om definitioner, rettigheder, tilbagesendelsesafgørelser, visse regler om frivillig udrejse, tvangsmæssig udsendelse, udsættelse af udsendelse, indrejseforbud, retsmidler (klageadgang), garantier i perioden frem til tilbagesendelsen og visse regler om administrativ frihedsberøvelse som udgangspunkt anvendelse.

De nævnte bestemmelser finder imidlertid ikke anvendelse i tilfælde, hvor medlemsstaten ved udsendelsesdirektivets implementering har besluttet, at direktivet ikke finder anvendelse på udlændinge, som er nægtet indrejse ved en ydre grænse, jf. direktivets artikel 2, stk. 2, litra a, hvilket vil være tilfældet, hvor en udlænding bliver meddelt afslag efter grænseproceduren ved asyl, da udlændinge i medfør af afslaget anses for at være nægtet indrejse, selvom udlændingen opholder sig på medlemsstatens område i op til 12 uger nær en ydre grænse. I disse tilfælde finder alene få bestemmelser i udsendelsesdirektivet, herunder bestemmelser om begrænsning af anvendelsen af tvangsforanstaltninger, mulighed for udsættelse af udsendelse, adgang til akut lægebehandling og hensyntagen til sårbare personers behov, reglerne om forhold under frihedsberøvelse samt respektere princippet om non-refoulement anvendelse.

Udlændinge omfattet af grænsetilbagesendelsesproceduren gives, uanset den nævnte undtagelse til udsendelsesdirektivet, en frist for frivillig udrejse, medmindre der er risiko for, at de vil forsvinde, eller hvis deres ansøgning i forbindelse med asylgrænseproceduren er blevet afvist som åbenbart grundløs, eller hvis den pågældende udgør en risiko for den offentlige orden, den offentlige sikkerhed eller medlemsstaternes nationale sikkerhed. Fristen for frivillig udrejse må ikke overstige 15 dage eller give ret til at indrejse på den pågældende medlemsstats område. Udlændinge skal under perioden for frivillig udrejse overgive ethvert gyldigt rejsedokument til medlemsstatens kompetente myndigheder. Fristen for frivillig udrejse berører ikke udlændingens mulighed for af egen drift at udrejse før fristen.

Frihedsberøvelse

Udlændinge omfattet af grænsetilbagesendelsesproceduren kan efter en konkret og individuel vurdering og som en sidste udvej frihedsberøves, hvis andre mindre indgribende foranstaltninger ikke kan anvendes effektivt.

Udlændinge, der er afvist og frihedsberøvet efter asylgrænseproceduren, kan også frihedsberøves efter grænsetilbagesendelsesforordningen med henblik på at forhindre deres indrejse på medlemsstatens område, forberede deres tilbagesendelse eller gennemføre en udsendelse. Udlændinge kan derudover frihedsberøves, hvis der er risiko for, at de vil forsvinde, hvis de undviger eller lægger hindringer i vejen for forberedelsen af tilbagesendelses- eller udsendelsesproceduren, eller hvis de udgør en risiko for den offentlige orden, offentlige sikkerhed eller nationale sikkerhed.

Frihedsberøvelse skal være af så kort varighed som muligt og må kun opretholdes, så længe der er rimelig udsigt til udsendelse af udlændingen. Frihedsberøvelsens varighed må ikke overstige perioden på 12 uger, som tidligere nævnt, idet udlændingen herefter overgår til den almindelige udsendelsesprocedure efter udsendelsesdirektivet. Udlændingen kan imidlertid frihedsberøves igen efter udsendelsesdirektivets regler. Varigheden af frihedsberøvelsen på op til 12 uger efter grænseproceduren ved tilbagesendelse vil imidlertid indgå i beregningen af udsendelsesdirektivets maksimale varighed af frihedsberøvelse i op til 18 måneder i alt.

Grænsetilbagesendelsesproceduren i tilfælde af en krisesituation

I tilfælde af en krisesituation, som defineret i kriseforordningen, kan medlemsstaten anvende undtagelser til grænsetilbagesendelsesproceduren.

Kriseforordningen finder kun anvendelse for bestemmelserne om fravigelse af fristerne i AMMR-forordningen vedrørende bl.a. tilbagetagelse, anmodninger om tilbagetagelse og overførsler af asylansøgere i tilfælde af krisesituationer og force majeure. Grænsetilbagesendelsesforordningens kapitel III om undtagelser i tilfælde af krisesituationer finder således ikke anvendelse i Danmark.

5. Regeringens overvejelser

Regeringen er positivt indstillet over for de tiltag og ændringer, der følger af screeningforordningen, herunder de foranstaltninger, der samlet øger sikkerheden i Schengenområdet og sikrer, at irregulære migranter hurtig henvises til korrekte procedurer.

Det er regeringens opfattelse, at en styrkelse af de ydre grænser er af afgørende betydning for et velfungerende Schengensamarbejde. Det er væsentligt for regeringen at være med til at sende et samlet europæisk signal om, at det ikke skal være en mulighed at indrejse ulovligt i EU. Det er endvidere positivt, at særligt screeningforordningen bidrager til at sikre en begrænsning af sekundære bevægelser inden

for EU, dels ved at forpligte medlemsstaterne til at sikre, at personer står til myndighedernes rådighed og ikke formelt anses for indrejste under screeningen, dels ved hurtigt at henvise personer til den relevante procedure.

Derudover er regeringen positivt indstillet over for, at der konkret indføres bestemmelser om en mere effektiv identifikation af personer, der kan udgøre en sikkerhedsmæssig risiko.

Regeringen er endvidere positivt stemt over for en grænsetilbagesendelsesprocedure, der bl.a. har til formål at forenkle udsendelsesproceduren i den periode, hvor udlændinge skal opholde sig i nærheden af de ydre grænser. Det bemærkes dog, at grænsetilbagesendelsesproceduren kun er relevant i en dansk kontekst, hvis der indføres en asylgrænseprocedure efter nationale regler, som er tilsvarende asylgrænseproceduren efter asylprocedureforordningen.

Med vedtagelsen af beslutningsforslaget giver Folketinget sit samtykke efter grundlovens § 19, stk. 1, 2. pkt., til, at regeringen kan meddele Rådet, at Danmark har besluttet at gennemføre screeningforordningen og grænsetilbagesendelsesforordningen i dansk ret.

Regeringen vil herefter – og inden for fristen på seks måneder fra forordningernes vedtagelse – meddele Rådet, at Danmark vil gennemføre forordningerne i dansk ret. Herved skabes en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, der er bundet af forordningerne.

Udlændinge- og integrationsministeren vil herefter fremsætte et lovforslag, der skal gennemføre de nødvendige ændringer af dansk ret, jf. pkt. 6 nedenfor.

6. Lovgivningsmæssige konsekvenser

6.1. Screeningforordningen

En tilslutning af screeningforordningen vil indebære visse ændringer af dansk ret.

Der forventes bl.a. at skulle ske en ændring af udlændingelovens kapitel 7 om kontrollen med udlændinges indrejse, ophold, udrejse mv., således at kapitlet vil omfatte situationer som omhandlet i screeningforordningen, navnlig i relation til optagelse af biometri. Der vil endvidere forventeligt skulle fastsættes kompetence til udførelse af opgaverne i relation til gennemførelse af screeningproceduren.

Implementering af screeningforordningen vil desuden forventes at medføre en række ændringer som forudsætning for, at Danmark kan gennemføre forordningen i dansk ret på korrekt vis.

Et lovforslag vil blive fremsat forud for, at forordningen skal finde anvendelse.

6.2. Grænsetilbagesendelsesforordningen

En tilslutning til grænsetilbagesendelsesforordningen kan indebære visse ændringer af dansk ret. Dette forudsætter dog, at der indføres en asylgrænseprocedure efter nationale regler, som er tilsvarende proceduren i asylprocedureforordningen.

Såfremt Danmark indfører en asylgrænseprocedure, er det forventningen, at der skal ske ændringer i udlændingeloven, særligt reglerne i kapitel 6 vedrørende indrejseforbud, udrejsefrist, processuelt ophold, opsættende virkning og frihedsberøvelse, således at kapitlet vil omfatte situationerne omfattet af grænsetilbagesendelsesproceduren. Det er videre forventningen, at der ligeledes skal ske ændringer i hjemrejseloven, særligt vedrørende frihedsberøvelse, således at de relevante bestemmelser vil omfatte grænsetilbagesendelsesproceduren.

Danmark kan ikke anvende de lempeligere bestemmelser for så vidt angår grænsetilbagesendelsesproceduren i krisesituationer, idet bestemmelserne henviser til en krisesituation som defineret i kriseforordningen. Kriseforordningen finder kun anvendelse i Danmark for så vidt angår bestemmelser om fravigelse af fristerne i AMMR-forordningen vedrørende bl.a. tilbagetagelse, anmodninger om overtagelse og overførsler af asylansøgere i tilfælde af krisesituationer og force majeure.

Grænsetilbagesendelsesforordningens ændringer i BMVI-forordningen har ingen lovmæssige konsekvenser.

7. Økonomiske og administrative konsekvenser

7.1. Screeningforordningen

Det har på nuværende tidspunkt ikke været muligt at foretage et endeligt estimat for de konkrete økonomiske og administrative konsekvenser af Danmarks tilslutning til screeningsforordningen. Det skyldes bl.a., at arbejdet på EU-plan med den nærmere afklaring af rammerne for implementeringen er i den indledende fase.

Det er forventningen, at gennemførelse af screeningforordningen vil have væsentlige økonomiske og væsentlige administrative konsekvenser primært på Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets ressortområder.

Screeningforordningen vurderes at medføre behov for udvikling og tilpasning af danske it-systemer, organisatoriske tilpasninger samt ændring i sagsgange og sagsbehandlingsprocesser, hvilket vil skulle afdækkes.

Det er forventningen, at de afledte administrative konsekvenser, der følger af forordningen, primært vil vedrøre Justitsministeriets og Udlændinge- og Integrationsministeriets ressortområder.

Det bemærkes, at afledte nationale udgifter, som følge af EU-retsakter, afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

7.2. Grænsetilbagesendelsesforordningen

Da bestemmelserne i grænsetilbagesendelsesforordningen på nuværende tidspunkt ikke har betydning for Danmark, vil der ikke være økonomiske og administrative konsekvenser ved Danmarks tilslutning til grænsetilbagesendelsesforordningen.

Såfremt Danmark på et senere tidspunkt vælger at indføre en national asylgrænseprocedure, vil bestemmelserne i grænsetilbagesendelsesforordningen få betydning for Danmark.

De økonomiske og administrative konsekvenser af bestemmelserne i grænsetilbagesendelsesforordningen vil blive vurderet i sammenhæng med de økonomiske og administrative konsekvenser ved indførelse af en asylgrænseprocedure i Danmark, såfremt der senere fremsættes lovforslag om dette.