

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION



NOTAT

Dato: 23. maj 2011
Kontor: Internationalt Kontor
J.nr.: 11/3055336696
Sagsbeh.: ARA

Samlenotat til brug for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i blandet udvalg den 9.-10. juni 2011

Dagsordenspunkt 17): EU's sydlige naboer	2
Dagsordenspunkt 18) Forslag til ændring af Frontex-forordningen	8
Dagsordenspunkt 19): Status på det fælleseuropæiske asylsystem (CEAS)	19
Dagsordenspunkt 20): Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler.....	27
Dagsordenspunkt 21) Forslag til direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandsstatsborgere.....	35
Dagsordenspunkt 22): Kommissionens forslag om ændring af Visumforordningen	45
Dagsordenspunkt 23): Udarbejdelse af liste over rejsedokumenter	48
Dagsordenspunkt 24): Kommissionens meddelelse om Migration og Asyl i 2010	53

Dagsordenspunkt 17): EU's sydlige naboer - Opfølgning på Det Europæiske Råds erklæringer af 11. marts og 24.-25. marts 2011 og rådskonklusioner (retlige og indre anliggender) af 11.-12. april 2011 samt rådsmøde den 12. maj 2011

Sagen er ikke omfattet af det danske forbehold.

Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forud for rådsmøde den 12. maj 2011 er markeret med kursiv.

Resumé:

På rådsmødet den 9.-10. juni 2011 forventes det, at der med udgangspunkt i hidtidige drøftelser og en kommende meddelelse fra Kommissionen skal opnås enighed om en mere langsigtet handlingsplan for udvikling af kapaciteter til håndtering af flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika. Det forventes i den forbindelse, at formandskabet vil forsøge at opnå enighed om rådskonklusioner. Rådsmødet ligger i forlængelse af rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011, hvor der blev vedtaget rådskonklusioner med en række mere kortsigtede konkrete tiltag, og rådsmødet den 12. maj 2011, hvor EU's sydlige naboer ligeledes blev drøftet. Rådet (retlige og indre anliggender) er af Det Europæiske Råd blevet opfordret til inden juni 2011 og i samarbejde med Kommissionen at præsentere en plan for udviklingen af kapaciteter til at håndtere flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika. De konklusioner, der vil kunne drages af drøftelserne på rådsmødet den 9.-10. juni om en langsigtet handlingsplan, forventes derfor at ville indgå i konklusionerne på Det Europæiske Råds møde den 24. juni 2011. Drøftelsen har isoleret set hverken statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Regeringen støtter en hurtig og effektiv håndtering af de migrationsmæssige udfordringer i Nordafrika fra EU's side, herunder gennem Frontex og EU's asylstøttekontor, og under forudsætning af, at internationale regler overholdes. Sagen er ikke omfattet af det danske retsforbehold. Danmark støtter i den forbindelse, at der udover de mere kortsigtede initiativer udarbejdes en handlingsplan for også på længere sigt at kunne tage hånd om situationen på koordineret vis, herunder ved øget dialog og indgåelse af partnerskaber med de nordafrikanske lande.

1. Baggrund

Ifølge oplysninger fra UNHCR er over 750.000 personer flygtet ud af Libyen til nabolandene i perioden fra februar 2011 til den 9. maj 2011.

Ifølge oplysninger fra IOM er mange af disse personer egyptere, som er taget tilbage til Egypten, men omkring 268.000 personer er ikke-statsborgere i Libyen eller Libyens nabolande.

UNHCR, IOM og andre organisationer har allerede evakueret over 130.000 af de personer, som ikke er libyske statsborgere eller statsborgere i Libyens nabolande, tilbage til deres hjemlande, og evakueringerne fortsætter. Der var den 11. maj 2011 over 4.000 personer, som afventede evakuering.

Sideløbende hermed er der siden februar 2011 ankommet omkring 35.000 immigranter til især den italienske middelhavsø Lampedusa, men også til Sicilien. Hovedparten af immigranterne er tunesiske statsborgere. Flere skulle være på vej, og Lampedusa er blevet erklæret i undtagelsestilstand. Italien har udstedt midlertidige opholdstilladelser til en stor del af de tunesiske statsborgere, som er ankommet til Lampedusa.

Endvidere er der ankommet omkring 1000 personer til Malta, som bl.a. kommer fra Somalia, Sudan og Eritrea, og som fra flere sider umiddelbart vurderes at have behov for beskyttelse som flygtninge.

På møder i Det Europæiske Råd (DER) den 11. marts og 24.-25. marts 2011 blev der vedtaget erklæringer, som blandt andet opfordrede til, at Rådet (retlige og indre anliggender) inden juni 2011 og i samarbejde med Kommissionen skal præsentere en plan for udviklingen af kapaciteter til at håndtere flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika.

På rådsmødet den 11.-12. april 2011 blev der vedtaget rådskonklusioner om EU's sydlige naboer. Formålet med rådskonklusionerne var at vise handlekraft her og nu og få accelereret processen. Det fremgår af rådskonklusionerne, at der skal iværksættes og ydes humanitær bistand til fordrevne som følge af konflikten i Libyen, at der skal udvises konkret solidaritet med særligt hårdt ramte medlemsstater, at Frontex skal fortsætte sin overvågning og udarbejdelse af risikoanalyser samt samarbejde med lande i regionen, at medlemsstaterne skal bidrage til Frontex' operationer med personel og teknisk bistand, at Kommissionen skal bevilge ekstra midler til Frontex og medlemsstaterne, at ændringen af Frontex-forordningen skal være vedtaget inden juni 2011, at der skal samarbejdes med lande i regionen, herunder om tilbagetagelse af egne statsborgere, og at der skal arbejdes på at sikre varige løsninger for personer med et beskyttelsesbehov, herunder ved frivilligt at genbosætte flygtninge registreret af UNHCR i samarbejde med UNHCR, og at det eksisterende pilotprojekt på Malta med intern omfordeling af flygtning i EU på frivillig basis fortsættes.

På rådsmødet den 12. maj 2011 tog en bred kreds af medlemsstaterne positivt imod Kommissionens opfordring til en holistisk strategi i forhold EU's sydlige naboer, hvor emner som grænsekontrol, Schengen-aftalen, bekæmpelse af ulovlig indvandring, visumftaler, lovlig indvandring, oprettelse af et fælles europæisk asylsystem og EU's samlede migrationsstrategi opregnes som relevante emner i forhold til udviklingen af en plan for håndtering af flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika.

I forlængelse af rådsmødet den 12. maj 2011 blev der afholdt en ministeriel donorkonference om udvidelse af pilotprojektet vedrørende intern omfordeling fra Malta samt genbosætning fra de nordafrikanske lande.

På rådsmødet den 9.-10. juni 2011 forventes det, at der med udgangspunkt i hidtidige drøftelser og en kommende meddelelse fra Kommissionen skal opnås enighed om en mere langsigtet handlingsplan for udvikling af kapaciteter til håndtering af flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika. Det forventes i den forbindelse, at formandskabet vil forsøge at opnå enighed om rådskonklusioner. Rådsmødet ligger i forlængelse af rådsmøde (retlige og

indre anliggender) den 11.-12. april 2011, hvor der blev vedtaget rådskonklusioner med en række mere kortsigtede konkrete tiltag, og rådsmøde den 12. maj 2011, hvor EU's sydlige naboer ligeledes blev drøftet.

2. Formål og indhold

Kommissæren for indre anliggender, Cecilia Malmström, har lovet assistance til både Tunesien og Italien. Ifølge en tale, kommissæren holdt under Europa-Parlamentets plenarsamling den 15. februar 2011, vil hjælpen bestå i ekstra bevillinger fra Flygtningefonden og Grænsefonden. På lidt længere sigt bør Tunesien støttes i sin demokratiske proces og økonomiske udvikling, og der skal arbejdes med at få Tunesien til at blive bedre til at bevogte sine grænser og tage sine egne statsborgere tilbage.

Den 16. februar 2011 meddelte Frontex, at de efter at have modtaget en italiensk anmodning om assistance, ville iværksætte en fælles Frontex-operation ved Lampedusa. Operationen har været i gang siden den 20. februar 2011, og den 31. marts 2011 blev operationen forlænget til foreløbigt at løbe frem til udgangen af august 2011.

Den 1. marts 2011 anmodede UNHCR om, at der snarest kommer til at ske en genbosætning af flygtninge registreret af UNHCR i Libyen, og som senere er flygtet til nabolandene.

I en fælles meddelelse af 8. marts 2011 fra Kommissionen og Den Høje Repræsentant, fremgår det blandt andet, at der skal gives humanitær hjælp (30 mil. euro), sikres evakuering, Frontex skal styrkes, der skal bevilliges midler fra EU's Grænsefond og Flygtningefond, og der bør indgås mobilitetspartnerskabsaftaler og samarbejdes med tredjelande med henblik på at styrke folk til folk kontakter og lette procedurerne for opnåelse af visum. Det anføres desuden, at det på sigt vil kunne overvejes at aktivere EU's direktiv om midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning, der i 2001 blevet vedtaget efter blandt andet at have oplevet en massetilstrømning fra Kosovo i 1999. Direktivet er omfattet af det danske forbehold på området vedrørende retlige og indre anliggender.

På møder i Det Europæiske Råd den 11. marts og 24.-25. marts 2011 blev der vedtaget erklæringer, som blandt andet opfordrede til, at der blev skabt adgang for humanitære organisationer og hjælp, hvor der var brug for den, at medlemsstaterne støttede Frontex med personel og teknisk bistand til operationen i Middelhavet, og at EU ville sikre finansiel og teknisk støtte til landene i regionen med henblik på at forbedre grænsekontrollen og tilbagesendelsen af migranter til deres hjemlande. Rådet (retlige og indre anliggender) er blevet opfordret til af Det Europæiske Råd inden juni 2011 og i samarbejde med Kommissionen at præsentere en plan for udviklingen af kapaciteter til at håndtere flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika. Det fremgår endvidere, at folk-til-folk-kontakter bør styrkes inden for de rammer, som EU's visumkodeks giver.

Den 5. april 2011 har kommissær for retlige og indre anliggender, Cecilia Malmström, i et brev til den ungarske indenrigsminister, hr. Sándor Pinter, skrevet, at EU her og nu allerede har bevilliget 30 millioner euro til humanitær bistand til migranter og flygtninge, at Frontex har forlænget sin Hermes-operation i og omkring Lampedusa, og at Kommissionen har bevilliget

yderligere 25 millioner euro til to af EU's solidaritetsfonde: Grænsefonden og Flygtningefonden. Kommissæren har for nylig besøgt både Egypten og Tunesien, hvor hun blandt andet har haft møder med de to landes indenrigsministre, som blev opfordret til fortsat at tage imod migranter fra Libyen.

Den 19. april 2011 mødtes indenrigsministrene fra EU's Middelhavslande på Cypern. I konklusionerne fra mødet anmodes der navnlig om solidaritet og byrdefordeling fra de øvrige EU-medlemslande. Støtten til de medlemsstater, som står over for massive og uproportionale migrationsstrømme, bør ske såvel operationelt som finansielt.

Præsidenterne fra Frankrig og Italien mødtes den 26. april 2011 i Rom, hvor der blev opnået enighed om et fælles brev til kommissionsformand Barosso og formanden for Det Europæiske Råd, van Rompuy. I brevet understreges blandt andet behovet for en samlet aftale for EU's sydlige naboer, behovet for ny solidaritet mellem medlemsstaterne samt behovet for en styrket sikkerhed inden for Schengen-området, herunder ved ændring af Schengen-reglerne.

Formanden for Det Europæiske Råd, van Rompuy, henviste i sit svarbrev af 26. april 2011 til, at drøftelserne på juni-rådsmødet bør centreres om mobilitetspartnerskaber, færdigforhandling af asylopakken, herunder Dublin-forordningen samt betydningen af fri bevægelighed suppleret med mulighed for suspension af Schengen-reglerne i helt ekstraordinære situationer.

Kommissionen offentliggjorde den 4. maj 2011 en meddelelse om migration, som indeholder overvejelser og forslag på stort set alle områder – asyl, indvandring, grænser, integration og den samlede migrationsstrategi. Kommissionen går med sin holistiske tilgang i en anden retning end visse af de sydlige medlemsstater, der ønsker at fokusere specifikt på eksempelvis byrdefordeling.

Det fremgår blandt andet af meddelelsen, at Kommissionen vil arbejde for, at der skabes bedre muligheder for at yde hurtig EU-finansiering i lignende situationer, at Kommissionen i løbet af 2011 vil fremsætte et forslag om solidaritet ud fra en mere holistisk vinkel baseret på erfaringerne fra krisen i det sydlige Middelhav samt fra den græsk/tyrkiske grænse, at man overvåger situationen tæt, og at man vil overveje at aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse, hvis betingelserne herfor vurderes at foreligge.

Endvidere overvejer Kommissionen i overensstemmelse med det fransk/italienske ønske at fremsætte et forslag om mulighed for genindførelse af indre grænsekontrol i ekstraordinære tilfælde. Der lægges op til en mekanisme, som kan iværksættes på baggrund af en beslutning truffet af Rådet i tilfælde af, at en medlemsstat ikke lever op til sine forpligtelser i forhold til ydre grænsekontrol, eller når et begrænset område af grænsen er under særligt pres på grund af begivenheder uden for EU.

Kommissionen forventes forud for rådsmødet den 9.-10. juni 2011 at udsende en meddelelse med både kortsigtede, mellemlange og mere langsigtede mål for udvikling af kapaciteter til håndtering af flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika. På kort og mellemlangt sigt forventes den hidtidige kurs blandt andet udstukket på rådsmøde den 11.-12. april 2011 at

blive fulgt. Meddelelsen forventes herudover at lægge op til en øget dialog med EU's sydlige naboer. Det forventes, at der vil blive lagt op til en differentieret tilgang i forhold til de enkelte lande. Individuelle mål i partnerskaberne forventes at blive baseret på resultater, der opnås i de enkelte lande på områder såsom migration, mobilitet og sikkerhedsspørgsmål. Det forventes, at der først og fremmest vil blive lagt op til en dialog med Egypten, Marokko og Tunesien, og at der i den forbindelse vil være oplæg til på længere sigt at indgå f.eks. visumlempelsesaftaler efter en konkret vurdering af partnerskabslandets fremskridt på områder som bekæmpelse af ulovlig indvandring. Endvidere forventes Kommissionen at understrege behovet for også at samarbejde med de tredjelande, hvorfra udvandringen foregår enten som oprindelsesland eller transitland, med henblik på at forebygge problemerne.

Rigspolitiet, som siden 2008 løbende har bidraget med personel til Frontex-operationer, har oplyst, at Rigspolitiet efter anmodning fra Frontex *har sendt* to politibetjente af sted i maj 2011 og forbereder at sende to politibetjente i juni 2011 til Frontex-operationen i og omkring Lampedusa.

Danmark deltager desuden i en fælles nordisk indsats for at håndtere flygtningestrømmen fra Libyen og gøre evakueringen af flygtninge mere effektiv, hvor Danmark i første omgang har bidraget med et feltkontor til en transitlejr ved den tunesiske grænse til Libyen.

Frontex meddelte den 22. marts 2011, at de på foranledning af en henvendelse fra Malta vil iværksætte en Frontex-operation på Malta med indsættelse af de hurtige grænseindsatshold. Operationen *løber* fra den 4. april til den 4. juni 2011.

Rigspolitiet har endvidere tilbudt Frontex at sende en betjent af sted til Frontex-operation ved Malta, *men Frontex' har oplyst, at de indtil videre ikke får brug for denne betjent.*

Rigspolitiet forbereder desuden at sende to betjente i maj/juni og to betjente i juni/juli 2011 til Frontex-operation ved den græsk-tyrkiske landegrænse *samt at sende en betjent i august og september 2011 til den græsk/tyrkiske landegrænse og en betjent i samme periode til den bulgarsk-tyrkiske landegrænse.*

EU's solidaritetsfonde har fra 2007 til 2013 et budget på godt 4 milliarder euro. Grænsefonden rummer 1,8 milliarder euro i samme periode. Danmark ventes i perioden fra 2007 til 2013 at bidrage med netto omkring 29 millioner euro til Grænsefonden, det vil sige fratrukket det beløb, som Danmark selv ventes at modtage fra Grænsefonden i perioden. Danmark kan pga. forbeholdene ikke deltage i eller bidrage til de andre solidaritetsfonde i EU.

3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor

Spørgsmålet om gældende dansk ret er ikke relevant i forhold til drøftelsen.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter en hurtig og effektiv håndtering af de migrationsmæssige udfordringer i Nordafrika og Middelhavet fra EU's side, herunder gennem Frontex og EU's asylstøttekontor

under forudsætning af, at internationale regler overholdes. Danmark støtter endvidere, at der udover de mere kortsigtede initiativer udarbejdes en handlingsplan for også på længere sigt at kunne tage hånd om situationen på koordineret vis, *herunder ved øget dialog og indgåelse af partnerskaber med de nordafrikanske lande.*

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der er generel enighed blandt medlemsstaterne om, at indvandringsbølgen fra Nordafrika er et fælles europæisk problem, som skal håndteres derefter.

6. Høring

Sagen har senest været *drøftet på møde* i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) *onsdag den 18. maj 2011.*

Dansk Flygtningehjælp og Amnesty Internationalt bemærkede, at Danmark bør tage flere flygtninge til genbosætning i relation til konflikten i Nordafrika, end de 10, som Danmark har annonceret at ville tage på kvoten fra Malta. Det kunne evt. ske ved en forhøjelse af kvoten.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

8. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen har hverken miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark. Drøftelsen har isoleret set hverken statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark, men sagen kan få statsfinansielle konsekvenser, der dog ikke kan vurderes på nuværende tidspunkt.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmøder for retlige og indre anliggender den 24.-25. februar, 11.-12. april 2011 og 12. maj 2011 og Udenrigspolitisk Nævn og Europaudvalget forud for møder i Det Europæiske Råd den 11. marts og 24.-25. marts 2011.

Dagsordenspunkt 18) Forslag til ændring af Frontex-forordningen (KOM(2010) 61)

Sagen er omfattet af det danske forbehold, men der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne

Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forud for rådsmøde den 12. maj 2011 er markeret med kursiv.

Resumé:

På rådsmødet den 9.-10. juni 2011 forventes det, at formandskabet vil søge at opnå politisk enighed om forslaget til ændring af Frontex-forordningen. Kommissionen har den 24. februar 2010 fremsat forslag til ændring af Frontex-forordningen. Forslaget er fortsat under forhandling. Det Europæiske Råd har på møder den 11. marts 2011 og 24.-25. marts 2011 opfordret til, at der senest i juni 2011 opnås politisk enighed om ændringen af Frontex-forordningen. Det kan i den forbindelse ikke udelukkes, at formandskabet vil drøfte få udestående spørgsmål i forhandlingerne. Formålet med ændringsforslaget er at tilpasse forordningen i lyset af foretagne vurderinger og indvundne erfaringer med henblik på en præcisering af agenturets mandat og opgaver og afhjælpning af de mangler, der er fundet, herunder særligt reglerne om fælles operationer og pilotprojekter. Det foreslås, at grænseagenturet danner en pulje af grænsevagter fra medlemsstaterne i et fælles støttehold (Frontex Joint Support Team) til brug for fælles operationer og pilotprojekter. Det foreslås endvidere, at det gøres muligt for agenturet selv at anskaffe eller lease teknisk udstyr i forbindelse med fælles operationer og pilotprojekter. Det foreslås præciseret, at det fortsat er medlemsstaterne, der har ansvaret for kontrollen og overvågningen af deres egne ydre grænser. Et samarbejde med Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) er skrevet ind, og bestemmelserne vedrørende samarbejde med tredjelande er foreslået udbygget, herunder at Frontex skal have mulighed for at anvende forbindelsesofficerer i tredjelande. Også reglerne om Frontex' rolle i forbindelse med fælles tilbagesendelsesaktioner er foreslået justeret. Forslaget er omfattet af det danske forbehold, men da forslaget udgør en videreudvikling af Schengen-samarbejdet følger det af Protokollen om Danmarks Stilling, at Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen skal afgøre, om forslaget skal gennemføres i dansk ret. Danmark har tilsluttet sig den nuværende forordning på mellemstatsligt grundlag. En dansk tilknytning til ændringen af Frontex-forordningen skønnes ikke at have statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser, som ikke kan afholdes inden for de eksisterende rammer. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Danmark støtter videreudviklingen af Frontex, idet dette har til formål at forbedre effektiviteten af Frontex' arbejde.

1. Baggrund

Frontex-agenturet blev oprettet i 2004 med Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004. Agenturet indledte sin virksomhed den 1. maj 2005.

Danmark deltager i medfør af Protokollen om Danmarks Stilling i Frontex på mellemstatsligt grundlag, og Rigspolitiet repræsenterer Danmark i Frontex' bestyrelse.

Frontex-agenturet har hidtil haft til opgave at koordinere det operative samarbejde mellem medlemsstaterne, hvad angår forvaltning af de ydre grænser. Frontex har i den forbindelse blandt andet bistået medlemsstaterne med uddannelse af nationale grænsevagter, udført risikoanalyser og fælles operationer.

Frontex-agenturet er et EU-agentur, men medlemsstaterne er sammenfaldende med medlemsstaterne af Schengen-samarbejdet og inkluderer derfor også lande uden for EU, som for eksempel Island, Norge og Schweiz.

Det Europæiske Råd anmodede i Stockholm-programmet, som blev vedtaget af Det Europæiske Råd i december 2009, Kommissionen om senest i begyndelsen af 2010 at fremsætte forslag til en præcisering af Frontex' mandat og styrkelse af dets rolle under hensyn til resultaterne af foretaget evaluering af agenturet og medlemsstaternes rolle og ansvar inden for grænsekontrol.

Den 24. februar 2010 fremsatte Kommissionen efter evaluering og konsekvensanalyse af en fremtidig udbygning af Frontex-agenturet forslag til ændring af Frontex-forordningen.

Af andre forordninger, som vedrører Frontex-agenturet og dets virke, kan nævnes Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en ordning for oprettelse af hurtige grænseindsatshold og ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 med hensyn til denne forordning og om regulering af gæstemedarbejderes opgaver og beføjelser.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet, jf. TEUF artikel 294.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 74 og artikel 77, stk. 1, litra b) og c).

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

Ifølge artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling skal Danmark inden 6 måneder efter, at Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller et initiativ til udvikling af Schengen-reglerne træffe afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre forslaget i den nationale lovgivning.

På rådsmødet den 9.-10. juni 2011 forventes det, at formandskabet vil søge at opnå politisk enighed om forslaget, idet formandskabet i overensstemmelse med erklæringerne fra møder i Det Europæiske Råd den 11. marts 2011 og 24.-25. marts 2011 prioriterer en afslutning af forhandlingerne senest i juni 2011 med henblik på at give Frontex et styrket mandat. Det kan i den forbindelse ikke udelukkes, at formandskabet på rådsmødet vil drøfte få udestående spørgsmål i forhandlingerne,

2. Formål og indhold

Formålet med ændringsforslaget er at tilpasse forordningen i lyset af de vurderinger, der er foretaget, og de indvundne praktiske erfaringer med henblik på en præcisering af agenturets mandat og opgaver og afhjælpning af de mangler, der er fundet, herunder særligt reglerne om fælles operationer og pilotprojekter.

Forordningen indeholder:

- En revideret mekanisme, hvor medlemsstaterne har pligt til at bidrage med udstyr, kombineret med, at Frontex gradvist vil indkøbe eller lease sit eget tekniske udstyr.
- En revideret mekanisme, hvor medlemsstaterne har pligt til at bidrage med personel, kombineret med en pulje af grænsevagter, der af medlemsstaterne udstationeres i Frontex på halvpermanent basis med status som nationale eksperter.
- Der tillægges agenturet en delvis ledende rolle i forbindelse med udførelsen af fælles operationer, herunder udarbejdelse af operativ plan, evaluering og rapportering af hændelser.
- Frontex får mulighed for at finansiere og gennemføre projekter vedrørende teknisk bistand i tredjelande og til at indsætte forbindelsesofficerer i tredjelande.
- Frontex tillægges en koordinerende rolle i forbindelse med gennemførelsen af fælles tilbagesendelsesaktioner.
- Frontex får beføjelse til at analysere operationelle risici og behov i de enkelte medlemsstater.

Oprettelse af agenturet

Afsnittet om oprettelse af agenturet indeholder som noget nyt i artikel 1 en henvisning til Schengengrænse-kodeksen, EU-ret, folkeret, forpligtelser vedrørende adgang til international beskyttelse og de grundlæggende rettigheder.

Definitioner

Under afsnittet om definitioner er der i artikel 1a foreslået indsat en præcisering af definitionen af værtsmedlemsland for at tage højde for operationer til søs. Kommissionen har herudover foreslået, at begrebet "medlemmer af holdene" defineres i forhold til Frontex-operationer, og at man reviderer definitionen på teknisk udstyr.

Væsentligste opgaver

Under afsnittet om væsentligste opgaver, har Kommissionen i artikel 2 foreslået at udvide agenturets opgaver under risikoanalyser, således at agenturet nu også skal foretage evalueringer af medlemsstaternes kapacitet til at imødegå trusler og pres på de ydre grænser. Der

lægges endvidere op til, at agenturet ikke længere kun skal følge udviklingen inden for forskning, der er relevant for kontrol og overvågning af de ydre grænser, men også deltage i udviklingen af denne forskning. Agenturet får endvidere mulighed for at koordinere tilrettelæggelsen af fælles tilbagesendelsesaktioner. Hertil får agenturet nye beføjelser i forhold til at udvikle og drive informationssystemer samt at yde den nødvendige bistand til udvikling og drift af et europæisk grænseovervågningssystem.

Under forhandlingerne er der opnået enighed om at bløde op på formuleringen af artikel 2, således at det ikke er medlemsstaternes kapacitet, der skal evalueres, men at Frontex skal foretage studier af udvalgte sektorer ved de ydre grænser for bedre at kunne planlægge sine operationer.

Der er i artikel 2, stk. 1a, indsat et nyt afsnit om, at alle grænsevagter og andet af medlemsstaternes personale samt agenturets eget personale forud for deltagelse i operationer skal have modtaget uddannelse i relevant EU-ret og folkeret, herunder i de grundlæggende rettigheder og adgang til international beskyttelse.

I artikel 2, stk. 2, indføres som noget nyt en rapporteringspligt for Frontex' administrerende direktør i forhold til bestyrelsen i forbindelse med medlemsstaternes rapporter til agenturet om operative spørgsmål ved de ydre grænser uden for agenturets rammer.

Fælles operationer og pilotprojekter ved de ydre grænser

I artikel 3, stk. 1, foreslås det skrevet ind, at agenturet forud for fælles operationer og pilotprojekter udfærdiger en grundig risikoanalyse. Herudover foreslås det skrevet ind, at fælles operationer og pilotprojekter kan bringes til ophør af agenturet selv, hvis betingelserne for gennemførelsen ikke længere er til stede.

I artikel 3, stk. 2, foreslås det indført, at agenturet opretter en pulje af grænsevagter til et fælles støttehold til eventuel indsættelse under fælles operationer og pilotprojekter.

I artikel 3, stk. 4, indføres som noget nyt en forpligtelse for agenturet til at fremsende evalueringsrapporterne fra fælles operationer og pilotprojekter til Frontex' bestyrelse senest 60 dage efter aktivitetens afslutning.

Operative aspekter af fælles operationer og pilotprojekter

Som noget nyt foreslås indsat artikel 3a, som fastsætter regler for de operative aspekter ved fælles operationer og pilotprojekter. Det fremgår, at Frontex' administrerende direktør i forbindelse med fælles operationer og pilotprojekter udarbejder en operativ plan for aktiviteterne. Den administrerende direktør og værtsmedlemsstaten indgår aftale om den operative plan med en deltagerangivelse af de organisatoriske forhold med videre.

Sammensætning og indsættelse af Frontex' fælles støttehold

Som noget nyt foreslås endvidere indsat artikel 3b, der fastsætter regler for sammensætning og indsættelse af fælles støttehold. Der vil være en national pulje, som medlemsstaterne udpeger, efter at Frontex' bestyrelse har truffet afgørelse om det samlede antal grænsevagter til denne pulje. Disse grænsevagter stilles til rådighed med henblik på indsættelse efter, at agenturet anmoder medlemsstaterne herom. Medlemsstaterne har, medmindre der er opstået en usædvanlig situation, pligt til at bidrage med grænsevagter, uden at antallet er angivet nærmere. Agenturet har en frist på 30 dage til at indgive anmodning til medlemsstaterne om indsættelse af grænsevagter fra den fælles pulje. Agenturet betaler omkostningerne i forbindelse med medlemsstaternes nationale puljes grænsevagters deltagelse i de fælles støttehold. Herudover bidrager medlemsstaterne med *sekunderinger i form af* nationale ekspeditioner, som udstationeres til agenturet i op til seks måneder, og som agenturet kan indsætte i forbindelse med fælles operationer og pilotprojekter uden forinden at have anmodet medlemsstaterne herom. Medlemmerne af støtteholdene skal i forbindelse med udførelsen af deres opgaver fuldt ud overholde de grundlæggende rettigheder og respektere den menneskelige værdighed.

Instruktion af Frontex' fælles støttehold

Som noget nyt foreslås indsat artikel 3c om instruktion af Frontex' fælles støttehold. Det fremgår, at det under indsættelsen af de fælles støttehold er værtsmedlemsstaten, som udsteder instrukser til holdene i overensstemmelse med den operative plan. Agenturet kan gennem sin koordinationsansvarlige overbringe sine synspunkter til værtsmedlemsstaten, som skal tage hensyn til disse synspunkter. Værtsmedlemsstaten giver den koordinationsansvarlige den nødvendige bistand og fuld adgang til støtteholdene under indsættelsen.

Risikoanalyse

Som noget nyt er der i artikel 4 om risikoanalyse indført en forpligtelse for medlemsstaterne til at videregive alle de nødvendige oplysninger om situationen og om eventuelle trusler ved de ydre grænser til agenturet. Herudover foretager agenturet regelmæssigt en vurdering af medlemsstaternes kapacitet til at imødegå forestående udfordringer ved de ydre grænser. Agenturet evaluerer på den baggrund medlemsstaternes strukturer, udstyr og ressourcer med hensyn til grænsekontrol. Resultaterne heraf forelægges mindst en gang årligt for Frontex' bestyrelse.

Under forhandlingerne er der opnået enighed om, at det bør præciseres, at disse risikoanalyser ikke skal overlape Schengen-evalueringerne.

Uddannelse og forskning

Under afsnittet om uddannelse i artikel 5 er der som noget nyt indført en forpligtelse for medlemsstaterne til at indarbejde agenturets fælles grundlæggende uddannelsesprogram i medlemsstaternes uddannelse af nationale grænsevagter. Herudover der indsat en henvisning til, at de nationale grænsevagter blandt andet skal undervises i de grundlæggende rettigheder og adgang til international beskyttelse.

Som noget nyt foreslås det i artikel 6, at agenturet ikke alene følger relevant forskning for agenturets mandat, men også yder bidrag til denne forskning.

Teknisk udstyr

Under afsnittet om teknisk udstyr i artikel 7, stk. 1, foreslås som noget nyt, at agenturet nu får mulighed for selv at indkøbe eller lease teknisk udstyr i forbindelse med fælles operationer, pilotprojekter, indsættelse af hurtige grænseindsatshold, tilbagesendelsesaktioner eller projekter vedrørende teknisk bistand. Inden erhvervelse af udstyr, der medfører væsentlige udgifter for agenturet, skal der foretages en grundig behovs- og costbenefit-analyse. Ved større indkøb eller leasing skal agenturet indgå aftale med en medlemsstat, som sørger for indregistrering af udstyret. Indregistreringsstaten eller leverandøren af udstyret tilvejebringer nødvendige eksperter og teknisk mandskab til at betjene det tekniske udstyr.

I artikel 7, stk. 2 til 4 foreslås indsat bestemmelser, hvoraf det fremgår, at en central fortegnelse over teknisk udstyr til rådighed udarbejdes af agenturet, og at denne fortegnelse skal indeholde et minimumsantal af hver type teknisk udstyr. For så vist angår minimumspuljen, som medlemsstaterne er forpligtet til at bidrage til, skal medlemsstaterne kunne stille udstyret til rådighed efter anmodning fra agenturet med en frist på 30 dage, medmindre at medlemsstaten står over for en helt usædvanlig situation. Medlemsstaternes bidrag til puljen af teknisk udstyr revideres en gang årligt.

Under forhandlingerne er der vedrørende medlemsstaternes forpligtelse til at bidrage med teknisk udstyr opnået enighed om at indsatte en bestemmelse om, at denne forpligtelse fastlægges nærmere i forbindelse med de årlige bilaterale forhandlinger mellem den enkelte medlemsstat og Frontex.

Som noget nyt foreslås indsat artikel 7, stk. 5, om medlemsstaternes refusion af udgifter. Det foreslås, at agenturet finansierer det tekniske udstyr, som er en del af minimumspuljen, mens teknisk udstyr herudover samfinansieres af agenturet med op til 60 % af udgifterne. Bestemmelsen er indsat som et incitament til medlemsstaterne til at bidrage mest muligt til minimumspuljen, som agenturet finansierer fuldt ud.

Under forhandlingerne er der i Rådet opnået enighed om, at det udstyr, som ikke er en del af minimumspuljen, kan finansieres op til 100 %.

Som noget nyt foreslås endvidere indsat artikel 7, stk. 6, hvor bestyrelsen pålægges pligt til at aflægge rapport en gang om måneden til Frontex' bestyrelse om sammensætning og indsættelse af det tekniske udstyr.

Støtte til medlemsstater i situationer, der kræver øget teknisk og operativ bistand ved de ydre grænser

Den nuværende artikel 8 foreslås ophævet, da reglerne dækkes af bestemmelserne om fælles operationer, teknisk bistand og Frontex' fælles støttehold.

Operativ plan og omkostninger (ved de hurtige grænseindsatshold)

Af mere teknisk art foreslås artikel 8e, stk. 1, litra f) til i), hvoraf litra h) og i) er nye, affattet således, at de stemmer overens med artikel 3a, litra f) og g) om operative aspekter af fælles operationer og pilotprojekter.

Af samme årsag foreslås artikel 8h affattet således, at der indsættes en bestemmelse om refusion af omkostninger i forbindelse med Frontex' fælles støttehold.

Samarbejde om tilbagesendelse

Under afsnittet om samarbejde om tilbagesendelse i artikel 9 foreslås det som noget nyt, at medlemsstaterne kan anmode agenturet om at yde den nødvendige bistand og sikre koordineringen af tilrettelæggelsen af medlemsstaternes fælles tilbagesendelsesaktioner inden for rammerne af EU's tilbagesendelsespolitik. Det foreslås endvidere, at agenturet forpligtes til at opstille en adfærdskodeks for tilbagesendelse med fly af tredjelandstatsborgere. Adfærdskodeksen skal være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder. Det foreslås endvidere, at adfærdskodeksen udfærdiges, så der effektivt kan udøves tilsyn under hele tilbagesendelsesaktionen. Som noget nyt forpligtes medlemsstaterne endvidere til at afgive en meddelelse en gang om måneden til agenturet om tilbagesendelsessituationen i de enkelte medlemsstater. I forbindelse med samarbejdet om tilbagesendelse samarbejder agenturet ligeledes med relevante tredjelande herom.

Under forhandlingerne er der opnået enighed om, at medlemsstaterne alene skal afgive meddelelse til Frontex om tilbagesendelsessituationen, hvis der er behov herfor.

Systemer til udveksling af oplysninger og databeskyttelse

Under afsnittet om systemer til udveksling af oplysninger foreslås det indsat i artikel 11, at agenturet udvikler og driver et informationssystem, der kan udveksle klassificerede oplysninger, som ikke er personoplysninger, med Kommissionen og medlemsstaterne.

Som noget nyt foreslås endvidere indsat bestemmelser i artikel 11a og 11b om databeskyttelse og behandling af klassificerede og ikke-klassificerede følsomme oplysninger, hvor det fremgår, at behandlingen af disse oplysninger foretages i henhold til gældende EU-ret og Kommissionens regler og principper herom.

Under forhandlingerne har der været bred enighed om, at Frontex skal have en vis adgang til at kunne behandle persondata, om end den nærmere fastlæggelse fortsat udestår.

Samarbejde med EU-agenturer og internationale organisationer

Under afsnittet om samarbejde med andre EU-agenturer og -organer og internationale organisationer i artikel 13 foreslås indsat en henvisning til, at agenturet endvidere kan samarbejde med Det Europæiske Asylstøttekontor og Agenturet for Grundlæggende Rettigheder.

Fremme af det operative samarbejde med tredjelande

Som noget nyt foreslås der under afsnittet om samarbejde med tredjelande i artikel 14, stk. 1, indsat en direkte henvisning til menneskerettighederne.

Det foreslås endvidere i artikel 14, stk. 2-3, at agenturet skal have mulighed for i tredjelande at indsætte forbindelsesofficerer, som skal indgå i et samarbejde med medlemsstaternes forbindelsesofficerer. Der kan kun indsættes forbindelsesofficerer i tredjelande med en grænseforvaltning, som er i overensstemmelse med minimumsstandarder for menneskerettigheder.

I artikel 14, stk. 4 foreslås, at der skabes mulighed for, at agenturet kan opnå EU-finansiering til at iværksætte projekter til at yde tredjelande teknisk bistand.

I artikel 14, stk. 5, præciseres, at medlemsstaterne i deres aftaler med tredjelande efter omstændighederne indsætter bestemmelser om agenturets rolle og kompetence.

Endelig foreslås det indsat som noget nyt i artikel 14, stk. 7, at forinden indsættelse af forbindelsesofficerer i medfør af artikel 14, stk. 2, eller agenturets samarbejde med tredjelande i medfør af artikel 14, stk. 6, skal Kommissionen have udtalt sig til fordel herfor.

Hjemstedsaftale og personale

Der foreslås som noget nyt indsat artikel 15a, hvor det præciseres, at der skal indgås en hjemstedsaftale om mere praktiske forhold mellem agenturet og den medlemsstat, som huser agenturet.

Som noget nyt foreslås endvidere indsat artikel 17, stk. 3, hvor det præciseres, at det alene er agenturets personale, der under nærmere betingelser kan udnævnes til koordinationsansvarlige for fælles operationer og pilotprojekter, og det alene er nationale eksperter udsendt af medlemslandene, som kan tilknyttes Frontex' fælles støttehold.

Som noget nyt indsættes de mere tekniske bestemmelser artikel 17, stk. 4-5, hvor det fremgår, at bestyrelsen vedtager gennemførelsesbestemmelser i forhold til vedtægten for EU-tjenestemænd, og at bestyrelsen kan vedtage bestemmelser, så de nationale eksperter kan udstationeres ved agenturet.

Bestyrelsens beføjelser og sammensætning og den administrerendes direktør opgaver og beføjelser

Som noget nyt foreslås det indsat i artikel 20, stk. 2, litra h), at Kommissionen skal forhåndsgodkende agenturets organisationsplan og personalepolitik. Bestemmelsen er indsat for, at Kommissionen overordnet kan sikre, at budgettet overholdes.

Som noget nyt indsættes endvidere i artikel 20, stk. 2, litra i), en bestemmelse om, at Frontex' bestyrelse godkender agenturets flerårige plan med henblik på at sikre den langsigtede strategi.

Det foreslås som en mindre justering i artikel 20, stk. 4, at bestyrelsen kan rådgive den administrerende direktør om blandt andet aktiviteter vedrørende forskning.

Som noget nyt foreslås det indsat i artikel 31, stk. 1, at bestyrelsesmedlemmernes mandatperiode kan forlænges. I den nuværende forordning er det alene muligt at forlænge mandatperioden en enkelt gang.

Det foreslås endvidere, at artikel 21, stk. 3, om de Schengen-associerede lande (Norge, Island og Schweiz) deltagelse i agenturets arbejde justeres.

Det foreslås indsat som noget nyt under den administrerende direktørs opgaver og beføjelser i artikel 25, stk. 3, litra g), at den administrerende direktør har til opgave at iværksætte den operative plan ved fælles operationer og pilotprojekter.

Evaluering

Som noget nyt foreslås det indsat under artikel 33, stk. 2a, at den eksterne evaluering af forordningens gennemførelse, som foretages hvert femte år, skal indeholde en analyse af agenturets behov for at ansætte uafhængige grænsevagter til at virke med instruks fra agenturet og en beskrivelse af de retlige rammer, der ville være nødvendige til dette formål.

Under forhandlingerne er der opnået enighed om at ændre teksten med hensyn til evalueringerne af agenturets behov for at ansætte uafhængige grænsevagter, så ordvalget er i overensstemmelse med Stockholm-programmet, hvor man opererer med begrebet "et europæisk system af grænsevagter".

Det foreslås endvidere indsat under artikel 33, stk. 2b, at evalueringen skal indeholde en analyse af, hvordan charteret om de grundlæggende rettigheder er blevet overholdt i henhold til nærværende forordning.

Ikrafttræden

Det fremgår af artikel 2 i forslaget til ændring af forordningen, at forordningen træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

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

Ifølge artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling skal Danmark inden 6 måneder efter, at Rådet har truffet foranstaltning om et forslag om eller et initiativ til udbygning af Schengen-reglerne træffe foranstaltning om, hvorvidt det vil gennemføre foranstaltningen i den nationale lovgivning.

Forslaget udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne.

Vedtagelsen af forslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark ikke deltager i vedtagelsen, og ændringsforslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

En gennemførelse af ændringerne på mellemstatsligt grundlag vil ikke få lovgivningsmæssige konsekvenser i Danmark.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter videreudviklingen af Frontex, idet dette har til formål at forbedre effektiviteten af Frontex' arbejde.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Generelt forventes landene at være overordnet tilfredse med forslaget, men flere lande har under forhandlingerne arbejdet for ændringer af enkelte dele af forslaget.

6. Høring

Forslaget til forordningen har senest været *drøftet* i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) *onsdag den 18. maj 2011*.

7. Europa-Parlamentet

Kommissionen har sendt ændringsforslaget til Europa-Parlamentet samtidig med oversendelsen til Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

Den 17. marts 2011 har LIBE-udvalget haft sin første behandling og afstemning om forslaget. Formandskabet har herefter indledt uformelle drøftelser med udvalget for borgernes rettigheder og retlige og indre anliggender (LIBE), og forslaget forventes behandlet på plenarsamling i Europa-Parlamentet den 4. juli 2011.

8. Nærhedsprincippet

Ændringsforslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da spørgsmålet om effektivisering af Frontex ikke løses gennem national regulering i de enkelte medlemsstater.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

En vedtagelse af ændringen af forordningen vil ikke få direkte statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser, da Danmark ikke deltager i vedtagelsen. Forordningen er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

Det vurderes ikke, at gennemførelsen af ændringerne på mellemstatsligt grundlag vil få statsfinansielle konsekvenser, som ikke kan afholdes inden for de eksisterende rammer.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Henholdsvis den 31. maj 2010 og 1. juni 2010 blev grundnotatet oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Sagen blev forelagt for Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik og Folketingets Europaudvalg forud for rådsmødet den 11.-12. februar 2010, rådsmøde den 8.-9. november 2010, rådsmøde den 11.-12. april 2011 og *rådsmøde den 12. maj 2011*.

Dagsordenspunkt 19): Status på det fælleseuropæiske asylsystem (CEAS) samt orientering om fremsættelse af nye ændringsforslag til modtagelsesdirektivet og asylproceduredirektivet.

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forelagt forud for rådsmødet den 11-12. april 2011 er markeret med kursiv.

Resumé:

På rådsmødet den 9.-10. juni 2011 forventes formandskabet i anledningen af det sidste rådsmøde under ungarsk formandskab på ny at give en status på forhandlingerne om asylretsakterne. Formandskabet forventes at redegøre for status på forhandlingerne om Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen og flygtningedefinitionsdirektivet, mens forslag fra Kommissionen til ændring af direktiverne om modtagelsesforhold og asylprocedurer forventes præsenteret af Kommissionen. Redegørelser har ikke i sig selv lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser, og nærhedsprincippet er overholdt. Forslagene er alle omfattet af forbeholdet. Regeringen vil tage formandskabets redegørelse om status til efterretning.

1. Baggrund

Af Haag-programmet (arbejdsprogrammet for politikker på området for retlige og indre anliggender for perioden 2005-2009), vedtaget af Det Europæiske Råd i november 2004 fremgår, at formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der bevilges asyl eller subsidær beskyttelse. Det fremgår endvidere, at anden fase skal bygge på Flygtningekonventionen og andre relevante traktater og baseres på en grundig og fuldstændig evaluering af de retsinstrumenter, der er vedtaget i første fase. Kommissionen opfordres til at afslutte evalueringen af retsinstrumenterne fra første fase i 2007 og forelægge andenfaseinstrumenterne og -foranstaltningerne for Rådet og Europa-Parlamentet til vedtagelse inden udgangen af 2010.

Med vedtagelsen af den europæiske pagt om indvandring og asyl af Det Europæiske Råd den 15.-16. oktober 2008 blev deadline for gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem udskudt til senest 2012.

Gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem kræver ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen, modtagelsesdirektivet, flygtningedefinitionsdirektivet og asylproceduredirektivet.

Den 3. december 2008 fremsatte Kommissionen forslag til ændring af 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 tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen) (KOM(2008) 820), forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets for-

ordning om oprettelse af "EURODAC" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-forordningen (EURODAC-forordningen) (KOM(2008) 825) og forslag til ændring af direktivet om modtagelsesforhold for asylansøgere (modtagelsesdirektivet) (KOM(2008) 815).

Kommissionen fremsatte den 18. februar 2009 forslag til forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontorforlag (Asylstøttekontoret) (KOM(2009) 66).

Kommissionen fremsatte ligeledes den 18. februar 2009 forslag til beslutning om ændring af beslutning nr. 573/2007/EF om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 for så vidt angår inddragelse af finansieringen af visse fællesskabsforanstaltninger og ændring af finansieringsloftet (beslutning om ændring af flygtningefonden) (KOM(2009) 67) med forslag om omprioritering af midler fra Flygtningefonden til Asylstøttekontoret.

Kommissionen fremsatte den 2. september 2009 to meddelelser med forslag til et fælles EU-program for genbosætning: KOM(2009) 447 om oprettelse af et fælles EU-genbosættelsesprogram og KOM(2009) 456 med forslag til beslutning om ændring af beslutning nr. 573/2007/EF om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme og om ophævelse af Rådets beslutning 2004/904/EF (Det fælles EU-program for genbosætning).

Kommissionens forslag om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor, det tilhørende forslag om ændring af den europæiske flygtningefond og Kommissionens forslag til et fælles EU-program for genbosætning betragtes generelt som delelementer af anden fase af det fælles europæiske asylsystem.

Kommissionen vedtog på sit møde den 21. oktober 2009 at fremsætte de sidste to forslag på asylområdet til gennemførelse af anden fase af det fælles europæiske asylsystem: 1) forslag til direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse, deres status og indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning) (flygtningedefinitionsdirektivet) (KOM(2009) 551) og 2) forslag til direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning) (asylproceduredirektivet) (KOM(2009) 554).

På det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juli 2010 blev formandskabets foreslåede prioritering af fire retsakter på området drøftet af de øvrige medlemsstater. De fire retsakter er Dublin- og EURODAC-forordningen, flygtningedefinitionsdirektivet og forslaget om at udvide anvendelsesområdet for direktivet om fastboende udlændinge til at omfatte personer med international beskyttelse.

Forhandlingerne om asylproceduredirektivet og direktivet om modtageforhold, der forventes at få en længere varighed, blev dermed udskudt til kommende formandskaber. Kommissionen har på rådsmødet den 8.-9. november 2010 tilkendegivet, at man på baggrund af med-

lemsstaternes tilbagemeldinger i løbet af første halvår 2011 vil fremsætte nye ændringsforslag til modtagedirektivet og asylproceduredirektivet.

De ændrede forslag til asylproceduredirektivet og direktivet om modtageforhold forventes fremsat primo juni og præsenteret af Kommissionen i forbindelse med rådsmødet den 9.-10. juni 2011.

På rådsmødet den 9.-10. juni 2011 forventes det ungarske formandskab at give en status på forhandlingerne af de øvrige retsakter på asylområdet, herunder Dublin-forordningen, flygtningedefinitionsdirektivet og forslaget til en fælles genbosætningsordning.

2. Formål og indhold

Dublin- og EURODAC-forordningerne (KOM(2008) 820 henholdsvis KOM(2008) 825, KOM(2009) 344 og KOM(2010) 555)

Forslagene ændrer de eksisterende retsakter på området, dvs. forordning 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen) og forordning 2725/2000 om oprettelse af "EURODAC" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen (EURODAC-forordningen).

Ændringsforslagene har navnlig fokus på at øge Dublin-systemets effektivitet samt at øge beskyttelsesniveauet for ansøgere om international beskyttelse. Med ændringsforslagene er der foreslået indført en suspensionsmekanisme, som skal kunne suspendere Dublin-overførsler i forhold til lande, der er under særligt pres. Ændringsforslaget til Dublin-forordningen indeholder herudover forslag om at tillægge princippet om familiens enhed større vægt samt at styrke retsgarantierne for ansøgerne ved at sikre information til alle ansøgere om Dublin-proceduren, klageadgang og mulighed for opsættende virkning ved klage.

Det er fortsat spørgsmålet om en suspensionsmekanisme, der er det væsentligste udestående i rådsregi. Suspensionsmekanismen foreslås erstattet af en nødmekanisme, der indeholder flere elementer, herunder om varsling og dokumentation af problemstillingen. *Der er fortsat ikke opnået enighed om en sådan mekanisme i rådsregi.*

Det oprindelige ændringsforslag til EURODAC-forordningen indeholder hovedsageligt tekniske ændringer, herunder af hensyn til regler om databeskyttelse og muligheden for at medlemsstaterne ved én søgning kan få flere informationer end hidtil. Med ændringsforslag fra 10. september 2009 har Kommissionen foreslået at give retshåndhævende myndigheder adgang til oplysningerne i EURODAC.

Den 11. oktober 2010 har Kommissionen fremsat ændret forslag til EURODAC-forordningen, hvorved den foreslåede adgang for retshåndhævende myndigheder foreslås fjernet.

Sagerne har tidligere været forelagt i den nationale EU-procedure.

Modtagelsesdirektivet (KOM(2008) 815)

Kommissionen forventes at fremsætte et nyt ændringsforslag til modtagelsesdirektivet og at præsentere dette på rådsmødet den 9.-10. juni 2011.

Ændringsforslaget vil ændre det eksisterende direktiv 2003/9/EF om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (modtagelsesdirektivet).

Kommissionen fremsatte oprindeligt i oktober 2009 ændringsforslaget til modtagelsesdirektivet indeholdende blandt andet forslag om at øge den økonomiske bistand til asylansøgere, således at der ydes bistand på niveau med medlemsstatens egne statsborgere, samt en udvidet adgang til arbejdsmarkedet for asylansøgere i den medlemsstat, hvori den pågældende opholder sig, således at der gives adgang på arbejdsmarkedet efter en periode på højst seks måneder efter indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse.

Kommissionen tilkendegav på rådsmødet den 8.-9. november 2010, at man på baggrund af medlemsstaternes tilbagemeldinger ville fremsætte nye ændringsforslag til modtagelsesdirektivet.

Indholdet af det kommende forslag kendes endnu ikke, men Kommissionen har uformelt tilkendegivet, at der i det nye forslag vil være taget højde for medlemsstaternes bemærkninger, navnlig om niveauet for økonomisk bistand samt adgang til arbejdsmarkedet.

Sagen om det oprindelige forslag har været forelagt i den nationale procedure. Sagen om ændringsforslaget vil blive forelagt i den nationale procedure, når ændringsforslaget modtages.

Flygtningedefinitionsdirektivet (KOM(2009) 551)

Forslaget ændrer det eksisterende direktiv 2004/83/EF om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (flygtningedefinitionsdirektivet).

Forslaget ændrer overordnet ikke på beskyttelsesniveauet i det eksisterende direktiv. Der er dog en række tekniske ændringer i forslaget, og forslaget indfører i det væsentlige samme rettigheder for personer, der opfylder betingelserne for at være flygtning henholdsvis har ret til subsidiær beskyttelse.

Forhandlingerne om forslaget til et revideret flygtningedefinitionsdirektiv er nået langt, og formandskabet har indledt egentlige triologforhandlinger med Europa-Parlamentet.

Sagen har været forelagt i den nationale procedure.

Asylproceduredirektivet (KOM(2009) 554)

Kommissionen forventes at fremsætte et nyt ændringsforslag til asylproceduredirektivet primo juni samt at præsentere dette på rådsmødet den 9.-10. juni 2011.

Forslaget vil ændre det eksisterende direktiv 2005/85/EF om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (asylproceduredirektivet). *Det oprindelige forslag fra oktober 2009 indeholdt en lang række ændringer, som for de flestes vedkommende dels gav flere rettigheder for asylansøgeren, dels ville kræve flere ressourcer til sagsbehandlingen.*

Kommissionen tilkendegav på rådsmødet den 8.-9. november 2010, at man på baggrund af medlemsstaternes tilbagemeldinger ville fremsætte et nyt ændringsforslag til asylproceduredirektivet.

Indholdet af det nye forslag til asylproceduredirektivet kendes endnu ikke, men Kommissionen har uformelt tilkendegivet, at det nye forslag vil være mere strømlinet end det tidligere forslag, således at der undgås unødige ressourcespild.

Grundnotat om det oprindelige forslag er oversendt til Folketinget. *Sagen vil blive forelagt i den nationale procedure, når ændringsforslaget er modtaget.*

Fælles EU-program for genbosætning (KOM(2009) 447 og KOM(2009) 456)

Kommissionens forslag til et EU-program for genbosætning (Kommissionens meddelelser KOM(2009) 447 og KOM(2009) 456) består dels af et ændringsforslag til Den Europæiske Flygtningefond (ændringsforslag til beslutning nr. 573/2007/EF af 23. maj 2007) med henblik på fra år til år at kunne fastlægge kriterierne for, hvilke kategorier af genbosatte personer der udløser bidrag til medlemsstaterne, dels overvejelser om praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne om genbosætning, der vil kunne koordineres af det europæiske asylstøttekontor.

Sagen har tidligere været forelagt i den nationale EU-procedure.

Asylstøttekontoret (KOM(2009) 66)

Forslaget vedrører oprettelsen af et europæisk asylstøttekontor til fremme af praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet. Der blev opnået politisk enighed om forslaget på rådsmødet den 30. november 2009.

Forslaget blev vedtaget som Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EU) Nr. 439/2010 af 19. maj 2010 om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor.

På bestyrelsens første møde den 25. november 2010 på Malta blev nederlandske Rob Visser udpeget som administrerende direktør for Asylstøttekontoret. Asylstøttekontoret ventes at være i fuld drift i juni 2011 og vil få sit sæde på Malta.

Asylstøttekontoret indgik den 1. april 2011 en aftale med de græske myndigheder om operationalisering af den græske migrationshandlingsplan. Bistand til genopbygningen af migrationssystemet i Grækenland er Asylstøttekontorets første væsentlige opgave.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Sagen har ikke i sig selv konsekvenser for dansk ret.

På grund af Danmarks forbehold på området for retlige og indre anliggender deltager Danmark ikke i vedtagelsen af de af Kommissionen fremsatte forslag, der alle er fremsat med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV (efter Lissabon-traktaten TEUF kapitel V), og disse er hverken bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Det bemærkes, at Danmark har parallelaftaler i forhold til de eksisterende Dublin- og Eurodac-forordninger, der giver Danmark ret til at fortsætte med at være tilsluttet disse retsakter med ændringer på mellemfolkeligt grundlag, såfremt Danmark giver meddelelse til Kommissionen inden 30 dage efter vedtagelsen om, at Danmark vil gennemføre indholdet af ændringerne i sin lovgivning.

Der henvises i øvrigt til de specifikke notater for de enkelte sager, hvori der er redegjort nærmere for de enkelte forslag og herunder for gældende dansk ret og forslagernes konsekvenser herfor.

Vedrørende Dublin-forordningen, EURODAC-forordningen, *det oprindelige forslag til ændring af* modtagelsesdirektivet og forslaget til ændring af den Europæisk Flygtningefond henvises til notater forud for rådsmødet den 4.-5. juni 2009.

Vedrørende Det Europæiske Asylstøttekontor og Det Europæiske Genbosætningsprogram henvises til notater forud for rådsmødet den 30. november 2009.

Vedrørende flygtningedefinitionsdirektivet henvises til notater forud for rådsmødet den 2.-3. december 2010.

Vedrørende *det oprindelige forslag til ændring af* asylproceduredirektivet henvises til grundnotat oversendt til Folketinget den 18. maj 2010.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen kan tage formandskabets statusredegørelse til efterretning.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der henvises til de notater, hvori de enkelte forslag er nærmere behandlet, jf. ovenfor under punkt 3.

6. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 18. maj 2011.

Dansk Flygtningehjælp bemærkede, at man finder det positivt, at Danmark vil arbejde for en mekaniske, der kan forudse og afværge situationer som den i Grækenland, men mener dog, at dette bør følges op af en suspensionsmekaniske, for de tilfælde hvor forebyggelse og afværgelse ikke har den ønskede virkning.

Amnesty International støttede dette synspunkt.

7. Europa-Parlamentet

Da der er tale om en status fra formandskabet, skal Europa-Parlamentet ikke høres.

8. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en status fra formandskabet, er spørgsmålet om nærhedsprincippet ikke relevant.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Da der er tale om en status fra formandskabet er spørgsmålet om statsfinansielle eller samfunds økonomiske konsekvenser ikke relevant.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er blevet orienteret om status på arbejdet med det fælles europæiske asylsystem i notat forud for rådsmødet den 30. november 2009, forud for rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 og forud for rådsmødet den 11.-12. april 2011. Forud for rådsmødet den 2.-3. december 2010 blev der desuden orienteret herom sammen med en status for forhandlingerne af retsakterne på indvandringsområdet.

Med hensyn til forslagene til ændring af Dublin-forordningen, EURODAC-forordningen, *det oprindelige forslag til ændring af* modtagelsesdirektivet og forslaget til ændring af beslutningen om den Europæiske Flygtningefond kan i øvrigt henvises til notaterne forud for rådsmødet den 4.-5. juni 2009.

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er senest blevet orienteret om forslagene om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor og et fælles europæisk genbosætningsprogram forud for rådsmødet den 30. november 2009.

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er senest blevet orienteret om flygtningedefinitionsdirektivet forud for rådsmødet den 2.-3. december 2010.

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er senest blevet orienteret om *det oprindelige forslag til ændring af* asylproceduredirektivet ved grundnotat oversendt til Folketinget den 18. maj 2010.

Dagsordenspunkt 20): Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler – KOM(2011) 76 endelig

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forelagt forud for rådsmødet den 12. maj 2011 er markeret med kursiv.

Resumé:

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet den 9. – 10. juni 2011 vil søge at opnå enighed om rådskonklusioner vedrørende indholdet af en fremtidig helhedsorienteret strategi på tilbagetagelsesområdet. Kommissionen præsenterede på rådsmødet den 12. maj 2011 sin meddelelse vedrørende en evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler, som i overensstemmelse med Stockholm-programmet blev fremlagt den 23. februar 2011. Rådet havde derefter en første drøftelse af meddelelsen. Rådet skal på baggrund af meddelelsen udvikle en sammenhængende strategi for tilbagetagelse, herunder en fælles tilgang til tredjelande, der ikke samarbejder om tilbagetagelse af deres egne statsborgere. Kommissionens meddelelse har hverken statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet er ikke relevant. Da der er tale om en meddelelse, er sagen ikke omfattet af forbeholdet. Regeringen støtter, at Rådet udarbejder en ny helhedsorienteret tilbagetagelsesstrategi med henblik på at fremme udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold mest muligt under forudsætning af, at internationale forpligtelser overholdes.

1. Baggrund

Det fremgår af Stockholm-programmet, at en effektiv indsats mod ulovlig indvandring fortsat er væsentlig i forbindelse med udviklingen af en fælles indvandringspolitik. Det fremgår blandt andet videre, at Unionen og medlemsstaterne bør intensivere bestræbelserne på at sende tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold tilbage. En sådan politik skal gennemføres med fuld respekt for non-refoulementprincippet og de enkelte repatrieredes grundlæggende rettigheder, friheder og værdier.

Rådet opfordrede i Stockholm-programmet Kommissionen til i løbet af 2010 at fremlægge en evaluering af EF/EU-tilbagetagelsesaftalerne og af de igangværende forhandlinger og foreslå en mekanisme til overvågning af deres gennemførelse. Det anføres i programmet, at Rådet bør fastlægge en ny sammenhængende tilbagetagelsesstrategi på dette grundlag under hensyn til de overordnede forbindelser med det pågældende land, herunder en fælles strategi over for tredjelande, der ikke samarbejder om at tage deres egne statsborgere tilbage.

Kommissionen har den 23. februar 2011 fremlagt sin meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler (KOM(2011) 76 endelig).

Punktet var oprindeligt sat på dagsordenen for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11. – 12. april 2011 men blev taget af dagsordenen umiddelbart før rådsmødet.

På det ekstraordinære Rådsmøde den 12. maj 2011 *præsenterede* Kommissionen sin meddelelse for Rådet. Rådet påbegyndte *derefter* den første generelle drøftelse af forslaget.

Det forventes, at formandskabet vil lægge op til enighed om rådskonklusioner på rådsmødet den 9. – 10. juni 2011.

2. Formål og indhold

Formålet med Kommissionens meddelelse er gennem en evaluering af tilbagetagelseområdet at belyse styrker og svagheder i den nuværende politiske tilgang til tilbagetagelse samt at give Rådet et fælles grundlag til fastlæggelse af en ny sammenhængende tilbagetagesstrategi under hensyn til de overordnede forbindelser med det pågældende land, herunder en fælles strategi over for tredjelande, der ikke samarbejder om at tage deres egne statsborgere tilbage.

I 1999 fik Det Europæiske Fællesskab – nu Den Europæiske Union (Unionen) – overdraget kompetencen på dette område. Indgåelsen af EU-tilbagetagelsesaftaler er efter Lissabontraktatens ikrafttræden klart hjemlet i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 79, stk. 3. Unionen har indgået tilbagetagelsesaftaler med Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Rusland, Ukraine, FYROM, Bosnien-Herzegovina, Montenegro, Serbien, Moldova, Pakistan og Georgien, mens der fortsat forhandles med Marokko, Tyrkiet, Kap Verde, Kina og Algeriet.

EU-tilbagetagelsesaftalerne er omfattede af det danske forbehold, og Danmark er således ikke omfattet af indholdet i Kommissionens meddelelse. Danmark indgår bilaterale tilbagetagesaftaler med en stor del af de tredjelande, som EU har indgået aftaler med.

Til meddelelsens fem kapitler er der knyttet i alt 15 henstillinger fra Kommissionen.

Meddelelsens kapitel 2) Evaluering af gældende EU-tilbagetagelsesaftaler

Kommissionen påpeger på baggrund af oplysninger fra medlemslandene og Eurostat (**Henstilling 1**) behovet for at udvide Eurostats eksisterende dataindsamling om tilbagesendelser med henblik på, at disse statistikker kan tjene som et brugbart grundlag ved vurderingen af EU-tilbagetagelsesaftalernes gennemførelse.

Kommissionen foreslår endvidere i denne henstilling, at Frontex – idet dette agentur i forvejen er i besiddelse af statistisk materiale herom – i mellemtiden bør indhente omfattende statistiske data om tilbagetagesendelse (uden personoplysninger) for på den måde at få mere pålidelige data om det reelle antal tilbagetageser, som foretages som led i EU-tilbagetagelsesaftalerne.

Vedrørende brugen af EU-tilbagetagelsesaftaler viser evalueringen, at de fleste medlemsstater anvender disse ved alle deres tilbagesendelser, men at enkelte medlemsstater fortsat anvender bilaterale ordninger, der gjaldt, inden EU-tilbagetagelsesaftalerne trådte i kraft.

Kommissionen påpeger i den forbindelse, at den inkonsekvente brug af EU-tilbagetagelsesaftalerne undergraver troværdigheden af EU's tilbagesendelsespolitik over for tredjelande, som forventes at anvende EU-tilbagetagelsesaftalerne korrekt.

Kommissionen henstiller (**Henstilling 2**), at medlemsstaterne bør anvende EU-tilbagetagelsesaftalerne på alle deres tilbagesendelser. Kommissionen vil nøje kontrollere, at medlemsstaterne gennemfører EU-tilbagetagelsesaftaler korrekt, og den vil om nødvendigt overveje juridiske tiltag i tilfælde af ukorrekt eller mangelfuld gennemførelse.

Evalueringen viser på trods af ufuldstændige data, at EU-tilbagetagelsesaftalerne spiller en væsentlig rolle som værktøj til bekæmpelse af ulovlig indvandring, når det drejer sig om tredjelændenes egne statsborgere. Medlemsstaternes data viser, at der er sendt et betydeligt antal tilbagetagelsesansøgninger til næsten alle relevante tredjelande, og at anerkendelsesprocenten for disse ansøgninger ligger på mellem 50 og 80-90 procent.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 3**), at Kommissionen bør fortsætte dialogerne med tredjelande (navnlig inden for de fælles tilbagetagelsesudvalg) for at forbedre satsen for godkendte tilbagetagelsesansøgninger og for effektive tilbagetagelser.

I modsætning til tilbagetagelse af egne statsborgere peger evalueringen på, at klausulerne i EU-tilbagetagelsesaftalerne om tilbagetagelse af tredjelandsstatsborgere og statsløse anvendes langt mindre hyppigt.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 4**), at der bør ses nærmere på den konkrete brug af klausulen om tredjelandsstatsborgere for hvert enkelt land, som EU indleder tilbagetagelsesforhandlinger med.

Kommissionen henstiller (**Henstilling 5**), at i tilfælde, hvor hverken transitproceduren og den fremskyndede procedure forventes at blive brugt i større omfang i praksis, bør man overveje at lade dem udgå af fremtidige forhandlingsdirektiver, men i stedet lade dem indgå i bilaterale implementeringsprotokoller.

Meddelelsens kapitel 3) Evaluering af igangværende forhandlinger og udstedte forhandlingsdirektiver

Kommissionens evaluering viser, at Kommissionens forhandlinger med tredjelande om indgåelse af tilbagetagelsesaftaler generelt tager meget lang tid.

Kommissionen påpeger, at hovedårsagen til disse uforholdsmæssige forsinkelser og vanskeligheder ved at få partnerlandene til forhandlingsbordet er manglende incitament for partnerlandene til at indgå en tilbagetagelsesaftale med EU og en vis mangel på fleksibilitet fra medlemsstaternes side med hensyn til visse (tekniske) spørgsmål.

EU's oprindelige tilgang var at opfordre tredjelande til at forhandle om en tilbagetagelsesaftale, uden at EU tilbød noget til gengæld. Denne tilgang har ikke vist sig brugbar. Tredjelande

ønsker oftest at få noget til gengæld for at indgå en tilbagetagelsesaftale med EU – for eksempel sideløbende forhandlinger om indgåelse af visumlempelsesaftaler.

Kommissionen gør endvidere gældende, at også finansiel bistand til gennemførelse af tilbagetagelsesaftalen, er et andet incitament med stort potentiale, idet tilbagetagelse af egne såvel som tredjelandsstatsborgere udgør en betydelig finansiel byrde for modtagerlandene.

Kommissionen påpeger, at finansiel bistand kunne fungere som en meget effektiv løftestang, såfremt der tilbydes et væsentligt beløb, og at dette lægges oveni, hvad der allerede er planlagt eller givet tilsagn om som led i de relevante geografiske EU-programmer.

For at sikre at EU også fremtidigt skal kunne indgå tilbagetagelsesaftaler, er det Kommissionens opfattelse, at det er nødvendigt, at der sker en væsentlig ændring af måden, hvorpå EU-tilbagetagelsesaftaler udformes, især med hensyn til incitament, herunder gennem rammeaftalerne med tredjelande.

Det er Kommissionens opfattelse, at en kobling mellem tilbagetagelsesaftaler og rammeaftaler enten direkte eller ved sideløbende forhandlinger vil kunne anvendes som løftestang til hurtigere indgåelse af tilbagetagelsesaftaler.

Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at tilsidesættelse af tilbagetagelsesforpligtelsen bør føre til, at der vedtages sanktioner for partnerlande, som ikke viser tilstrækkelig samarbejdsvilje ved håndtering af ulovlig indvandring med forbehold for juridiske forpligtelser i rammeaftalerne mellem EU og tredjelande, navnlig med hensyn til kriterierne for suspension af samarbejde.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 6**), at EU bør udvikle de fire hovedincitament, der er til rådighed (forskellige visumpolitiske værktøjer, finansiel bistand, elementer af den samlede migrationsstrategis "værktøjer" og lovlig indvandring), således at det bliver en sammenhængende pakke, der kan tilbydes det pågældende partnerland, når forhandlingerne indledes. Der bør ikke længere foreslås forhandlingsdirektiver alene om tilbagetagelse. Forhandlinger om tilbagetagelse bør så vidt muligt indledes sideløbende med forhandlinger om rammeaftaler. Fremtidige forhandlingsdirektiver om tilbagetagelse bør omfatte de incitament, som EU ønsker at give, særligt hvis forhandlingsdirektiverne omfatter en klausul om tredjelandsstatsborgere, og de bør angive, hvilke modforanstaltninger EU vil kunne træffe i tilfælde af partnerskabslandets vedvarende og uberettigede tilsidesættelse af samarbejdet.

Det fremgår videre af Kommissionens meddelelse, at spørgsmålet om fastsættelse af frister i EU-tilbagetagelsesaftalerne i øjeblikket er en af de største hindringer for at få afsluttet forhandlinger hurtigt både for det pågældende tredjeland og for medlemsstaterne.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 7**), at alle medlemsstater når til enighed om én fast frist for, hvor længe tredjelandsstatsborgere kan frihedsberøves forud for en udsendelse. Fristen skal være realistisk og mulig at overholde for både tredjelande og medlemsstater.

En sidste hindring for en hurtigere aftaleindgåelse, som Kommissionen i sin meddelelse retter fokus mod, er klausulerne om tilbagetagelse af tredjelandstatsborgere, som har rejst gennem en kontraherende parts område. Disse klausuler er i dag standard i alle EU-tilbagetagelsesaftaler.

Tredjelandstatsborgerklausuler i tilbagetagelsesaftaler med transitlande er af væsentlig betydning for EU. Alle tredjelande har dog vist stor modvilje. Hvis EU ikke krævede en tredjelandstatsborgerklausul, eller den blev understøttet af reelle incitament, kunne nogle forhandlinger være afsluttet allerede eller hurtigere end det er tilfældet i dag.

Hvis tredjelandstatsborgerklausulen ikke benyttes ofte, sådan som medlemsstaternes og Eurostats data indikerer, bør EU i langt højere grad rette sin tilbagetagelsespolitik mod vigtige oprindelseslande, og ikke mod transitlande.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 8**), at fremtidige forhandlingsdirektiver som hovedregel ikke bør dække tredjelandstatsborgere. Kun i tilfælde af aftaler med tredjelande der er geografisk tæt på EU, og hvorfra der er en stor risiko for ulovlig indvandring, bør der være en tredjelandstatsborgerklausul. I disse tilfælde bør EU også tydeligt anføre, at man i princippet altid først vil forsøge at sende personen tilbage til vedkommendes oprindelsesland.

Meddelelsens kapitel 4) Overvågning af gennemførelsen af EU-tilbagetagelsesaftalerne, herunder bedre menneskerettighedsgarantier

Det fremgår af Kommissionens meddelelse, at det vigtigste middel til at overvåge gennemførelsen af EU-tilbagetagelsesaftalerne hidtil har været de fælles tilbagetagelsesudvalg, i hvilke formandskab i fællesskab varetages af Kommissionen (på vegne af EU, men i visse tilfælde bistået af eksperter fra medlemsstaterne) og det pågældende tredjeland.

Kommissionen gør gældende, at man i betragtning af den stigende betydning, som EU-tilbagetagelsesaftalerne har for tilbagetagelsesprocessen og deres potentielle indvirkning i praksis på menneskerettigheder og internationale beskyttelsesstandarder, imidlertid bør overveje muligheden for at invitere relevante NGO'er og internationale organisationer til udvalgs møderne. Dette vil naturligvis kræve begges formænds accept.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 9**), at det bør overvejes at lade medlemsstaternes eksperter deltage systematisk i tilbagetagelsesudvalgene. Afhængigt af den enkelte sag bør det også overvejes at lade NGO'er og internationale organisationer deltage i tilbagetagelsesudvalgene. Tilbagetagelsesudvalgene bør arbejde langt mere sammen med relevante aktører på stedet i tredjelandene, herunder om tilsynet med behandlingen af tredjelandstatsborgere.

Det fremgår af Kommissionens meddelelse, at den nuværende tilgang til menneskerettigheder i EU-tilbagetagelsesaftaler, som afspejles af de relevante retsregler i EU-tilbagetagelsesaftalerne, allerede forhindrer, at de anvendes på en person, som risikerer for-

følgelse, tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i det land, som vedkommende ville blive sendt tilbage til. I den forbindelse sikrer EU's tilgang naturligvis også overholdelsen af non-refoulementprincippet.

I betragtning af den væsentlige rolle som EU-tilbagetagelsesaftalerne spiller i EU's politik til bekæmpelse af ulovlig indvandring, bør man overveje visse supplerende foranstaltninger, kontrolmekanismer og/eller garantier i fremtidige EU-tilbagetagelsesaftaler for at sikre, at de menneskerettigheder, som tilbagesendte personer har, til enhver tid respekteres fuldt ud.

Kommissionen foreslår derfor en række foranstaltninger, der primært har til formål at forbedre menneskerettighedsgarantierne i forbindelse med EU-tilbagetagelsesaftaler:

En del af EU-tilbagetagelsesaftalerne indeholder særlige ordninger for personer, der tilbageholdes i grænseområdet (herunder lufthavne), som gør det muligt at sende dem tilbage inden for langt kortere frister – den såkaldte "fremskyndede procedure". Selv om garantierne i EU-retten (såsom adgang til asylproceduren og overholdelse af non-refoulementprincippet) på ingen måde tilsidesættes af den fremskyndede procedure, er det Kommissionens opfattelse, at der i praksis er en vis risiko.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 10**), at det er væsentligt, at grænsevagter korrekt identificerer personer, som søger international beskyttelse. Der kunne også indsættes en klausul i aftaleteksten, som gør den fremskyndede procedure betinget af sådanne oplysninger.

Kommissionen påpeger endvidere, at der i praksis – på trods af udsendelsesdirektivets bestemmelser til sikring af asylansøgers adgang til effektive retsmidler og appellers opsættende virkning – kan forekomme forsøg på at sende en person tilbage, selvom en appelprocedure med opsættende virkning endnu ikke er afsluttet.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 11**), at det skal fremgå tydeligt af EU-tilbagetagelsesaftalerne, at de kun kan anvendes på personer, hvis tilbagesendelse ikke er midlertidigt suspenderet.

Kommissionen foreslår i sin meddelelse, at der indføres en suspensionsklausul i fremtidige EU-tilbagetagelsesaftaler, idet der hersker tvivl om, hvorvidt der bør indgås EU-tilbagetagelsesaftaler med lande med tradition for en ringe respekt for menneskerettigheder og international beskyttelse. En løsning herpå kunne være indførelsen af en suspensionsklausul ved vedvarende tilsidesættelse af menneskerettigheder i det pågældende tredjeland.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 12**), at medlemsstaterne skal respektere de grundlæggende rettigheder, når de gennemfører EU-tilbagetagelsesaftalerne, og de må derfor suspendere anvendelsen, hvis den ville medføre en tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder. Indførelsen af en suspensionsklausul ville gøre det muligt ensidigt at suspendere aftalen midlertidigt i tilfælde af vedvarende og alvorlig risiko for overtrædelse af tilbagesendte personers menneskerettigheder.

Kommissionen påpeger i sin meddelelse, at hensigten med udsendelsesdirektivet er at fremme frivillig udrejse, men i praksis kan det være problematisk at opnå de nødvendige rejsedokumenter, ligesom personen, der skal udsendes, kan nære en frygt for at blive pålagt administrative eller strafferetlige sanktioner for overtrædelse af migrationsregler ved hjemkomsten.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 13**), at EU-tilbagetagelsesaftalerne bør indeholde en bestemmelse om, at parterne forpligter sig til at foretrække frivillig udrejse, til at sørge for de nødvendige papirer og dokumenter til den frivillige udrejse og til ikke at pålægge personer, som frivilligt vender tilbage, sanktioner for manglende overholdelse af migrationsreglerne.

Kommissionen påpeger endvidere, at der i forhold til tredjelandstatsborgere der sendes tilbage til et transitland med et svagt system til sikring af menneskerettigheder, herunder international beskyttelse, kan opstå helt særlige problemstillinger, som EU bør være opmærksom på.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 14**), at alle EU-tilbagetagelsesaftaler med en tredjelandstatsborgerklausul bør indeholde en klausul, hvori parterne udtrykkeligt bekræfter, at de vil behandle tredjelandstatsborgere i overensstemmelse med de vigtigste internationale menneskerettighedskonventioner, som de har undertegnet og ratificeret. Hvis det land, der tager en person tilbage, ikke har ratificeret de vigtigste internationale menneskerettighedskonventioner, bør EU-tilbagetagelsesaftalerne udtrykkeligt forpligte landet til at overholde standarderne i disse internationale konventioner.

Endelig påpeger Kommissionen, at der er et behov for at etablere en mekanisme til efterfølgende tilsyn i det land, hvortil personer sendes tilbage, for at indhente oplysninger om de pågældendes situation, herunder med hensyn til respekt for menneskerettigheder.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 15**), at Kommissionen med EU-udenrigstjenestens opbakning bør overveje at iværksætte et pilotprojekt med en af de store internationale organisationer, der er aktiv på migrationsområdet, navnlig i et tredjeland med hvilket, der er indgået en EU-tilbagetagelsesaftale, og give denne organisation til opgave at føre tilsyn med tilbagesendte personers situation samt at give en tilbagemelding til det relevante udvalg. På grundlag af en evaluering af pilotprojektet kunne Kommissionen beslutte at udvide projektet til alle de tredjelandslande, der er indgået EU-tilbagetagelsesaftaler med. Det kunne også undersøges, i hvilken grad tilsynsordningen ved tvangsmæssig tilbagesendelse, som kræves i udsendelsesdirektivet, kunne bidrage til ovennævnte efterfølgende tilsyn.

3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor

Da der er tale om en meddelelse, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

Hvis meddelelsen måtte blive udmøntet i konkrete aftaler med tredjelande eller resultater, vil disse som følge af forbeholdet på området for retlige og indre anliggender ikke være bindende for Danmark.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen tager Kommissionens præsentation af meddelelsen til efterretning.

Regeringen finder det vigtigt, at Rådet udarbejder en ny helhedsorienteret tilbagesendelsesstrategi med henblik på at fremme udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold mest muligt under forudsætning af, at internationale forpligtelser overholdes.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger.

6. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 18. maj 2011.

7. Europa-Parlamentet

Meddelelsen er ligeledes afgivet til Europa-Parlamentet. Kommissionen har den 12. april 2011 præsenteret sin meddelelse for LIBE-udvalget.

8. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en meddelelse, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Da der er tale om en meddelelse fra Kommissionen, er spørgsmålet om statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark ikke relevant.

Hvis meddelelsen måtte blive udmøntet i konkrete aftaler med tredjelande eller resultater, vil disse som følge af forbeholdet på området for retlige og indre anliggender ikke være bindende for Danmark.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Samlenotat har været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet den 12. maj 2011.

Dagsordenspunkt 21) Forslag til direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere (KOM(2010) 378)

Sagen er omfattet af det danske forbehold.

Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forelagt forud for rådsmøde den 7.- 8. oktober 2010 er markeret med kursiv.

Resumé:

Kommissionen har den 13. juli 2010 fremsat et forslag om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede. Der forventes, at formandskabet vil give en status på forhandlingerne på rådsmødet. Formålet med direktivet er specifikt rettet mod at reagere effektivt og hurtigt på efterspørgslen efter ledere og kvalificerede medarbejdere til filialer og datterselskaber af multinationale selskaber ved at etablere gennemsigtige og harmoniserede procedurer og rettigheder for virksomhedsinternt udstationerede. Derved ønskes der skabt mere attraktive vilkår for denne gruppe og deres familie med henblik på at styrke konkurrenceevnen i EU. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget og er ikke bundet heraf, hvorfor det hverken får lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Regeringen er overordnet positiv over for forslaget, der fremmer tiltrækningen af kvalificeret arbejdskraft til EU, men mobilitetsbestemmelserne og omfanget af de sociale rettigheder vil skulle vurderes løbende i forbindelse med de videre forhandlinger.

1. Baggrund

I Kommissionens meddelelse fra december 2005, "Politikplan for lovlig migration" (KOM(2005)669), blev det fastsat, at der mellem 2007 og 2009 skulle vedtages forslag til fem retsakter om arbejdskraftindvandring, herunder forslag til et direktiv om virksomhedsinternt udstationerede. I Stockholmprogrammet, som Det Europæiske Råd vedtog den 10.-11. december 2009, blev Kommissionen og Rådet opfordret til at fortsætte gennemførelsen af politikplanen for lovlig migration, som anerkender, at en øget arbejdskraftindvandring kan bidrage til øget konkurrenceevne og økonomisk vitalitet og samtidigt afhjælpe de store demografiske udfordringer, som EU står overfor i fremtiden.

På den baggrund har Kommissionen den 13. juli 2010 fremsat forslag om indrejse- og opholdsbetingelser for virksomhedsinternt udstationerede tredjelandstatsborgere.

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 79, nr. 2, litra a og b, og skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet jf. artikel 294 i TEUF.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Euro-

pæiske Unions funktionsmåde, 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.

På rådsmødet den 9. - 10. juni 2011 forventes formandskabet at give en status på forhandlingerne, der fortsat er i den indledende fase.

2. Formål og indhold

Kommissionen anfører i forslaget, at det som følge af globaliseringen af erhvervslivet, den øgede internationale handel og væksten i og spredningen af multinationale selskaber samt den løbende omstrukturering og konsolidering af mange sektorer i de senere år er blevet stadig vigtigere for erhvervslivet hurtigt at kunne reagere på nye udfordringer, overføre knowhow til deres fremtidige ledere og harmonisere kvalifikationerne i hvert af de lande, hvor virksomheden er aktiv.

Formålet med direktivet er specifikt rettet mod at reagere effektivt og hurtigt på efterspørgslen efter ledere og kvalificerede medarbejdere til filialer og datterselskaber af multinationale selskaber ved at etablere gennemsigtige og harmoniserede procedurer og rettigheder for virksomhedsinternt udstationerede. Derved skabes mere attraktive vilkår for denne gruppe og deres familie med henblik på at styrke konkurrenceevnen i EU.

I Kommissionens forslag fastsættes en forenklet procedure for virksomhedsinternt udstationerede medarbejders indrejse. Ifølge forslaget skal den udstationerede have en stilling som leder, specialist eller kandidattrainee. Definitionerne af disse tre kategorier er allerede kendt af medlemslandene, idet de svarer til 25 EU-landes specifikke forpligtelser indgået inden for rammerne af den almindelige overenskomst om handel med tjenesteydelser (GATS). GATS giver blandt andet mulighed for, at virksomhedsintern udstationerede fra tredjelande kan opholde sig midlertidigt og arbejde i EU som led i udveksling af tjenesteydelser i servicesektorerne i op til højst tre år for ledere og specialister og ét år for kandidattrainees.

Retten er baseret på:

- at der er tale om en international virksomhed med en eller flere enheder etableret uden for en medlemslands område og en eller flere enheder etableret i medlemslandene ("værtsheder").
- at tredjelandstatsborgere udstationeres fra en virksomhed, der er etableret i et tredjeland, og hvortil tredjelandstatsborgeren er bundet af en arbejdsaftale, til en enhed i EU, der tilhører sammen koncern.

Udstationering i medfør af Kommissions forslag finder - i modsætning til GATS - ikke kun anvendelse inden for servicesektoren eller i forbindelse med udveksling af tjenesteydelser og kan ske fra et tredjeland, der ikke er part i en handelsaftale. Dette forslags anvendelsesområde er derfor bredere end det, der følger af handelsforpligtelserne i GATS.

Det følger af forslaget artikel 2, stk. 2 (c), at forslaget ikke finder anvendelse for tredjelandsstatsborgere, der som led i udveksling af tjenesteydelser i medfør af TEUF artikel 56 udfører aktiviteter på vegne af virksomheder, der er etableret i en anden medlemsland, herunder personer, der er udstationeret af virksomheder, der er etableret i et medlemsland, som led i udveksling af tjenesteydelser i overensstemmelse med udstationeringsdirektivet (96/71/EF). Forslaget finder desuden ikke anvendelse for tredjelandsstatsborgere, der ansøger om ophold i et medlemsland som forskere i medfør af forskerdirektiv (2005/71/EF) jf. artikel 2, stk. 2 (a). *Ifølge de seneste drøftelser i rådsregi vil direktivet desuden ikke skulle finde anvendelse for personer, som er ansat i et vikarbureau jf. artikel 2, stk. 2 (d).*

Der kræves ingen arbejdsmarkedstest for de tre kategorier, som er omfattet af forslaget, da dette kriterium ifølge Kommission ville være i strid med formålet med at etablere en gennemsigtig og forenklet ordning samt med EU's forpligtelser i medfør af GATS og bilaterale aftaler.

Ifølge forslaget artikel 3 defineres ledere (c), specialister (f) og kandidattraitees (g) som:

- **Leder:** Personer i en overordnet stilling som hovedsageligt forestår ledelsen af værtsenheden, og som i generel tilsyns- og ledelsesmæssig henseende først og fremmest hører under virksomhedens bestyrelse eller aktionærer eller tilsvarende; denne funktion omfatter: ledelse af værtsenheden eller en afdeling eller underafdeling af værtsenheden, tilsyn og kontrol med det arbejde, der udføres af andre tilsynsfag- eller ledelsesmedarbejdere, med bemyndigelse til personligt at ansætte og afskedige eller anbefale ansættelse.
- **Specialist:** Personer der besidder en for værtsenheden vigtig og særlig branchespecifik viden, idet der ikke alene tages hensyn til viden, der er specifik for værtsenheden, men også til, om personen har et højt kvalifikationsniveau inden for en type arbejde eller handel, som kræver særlig faglig viden.
- **Kandidattraitee:** Personer med en videregående uddannelse, der udstationeres med henblik på at øge den pågældendes viden og erfaringer i virksomheden med henblik på en ledelsesstilling i virksomheden.

Ligeledes kan medlemslandene fastsætte, at de omfattede personer nyder gunstigere rettigheder, fx mht. ansættelsesvilkår, end dem, der følger af direktivet, jf. omtalen nedenfor. *Der er således tale om et minimumsdirektiv.*

Artikel 5, stk. 1, i forslaget lister en lang række krav, som ansøgeren skal opfylde for at få en opholds- og arbejdstilladelse som virksomhedsinternt udstationeret. Der skal blandt andet fremlægges dokumentation for, at udstationeringen reelt finder sted mellem to enheder i samme koncern.

Herudover skal der være en gyldig ansættelseskontrakt, der beskriver de opgaver, den pågældende har fået pålagt, *samt dokumentation for aflønning*. I kontrakten skal det eller de steder, hvor udstationeringen sker og dens varighed være anført, og den skal indeholde be-

vis for, at den udstationerede skal varetage en stilling i værtsenheden som leder, specialist eller kandidattrainee.

Tredjelandstatsborgere, der ansøger om indrejse som kandidattrainees, skal desuden fremlægge dokumentation for, at de reelt vil følge et uddannelsesforløb og ikke vil blive anvendt som normal arbejdskraft. Der kræves derfor en uddannelsesaftale med en beskrivelse af uddannelsesprogrammet, dets varighed og betingelserne for at kontrollere, at traineen følger programmet.

Artikel 5, stk. 2, understreger, at medlemsstaten skal stille de samme krav til den udstationeredes løn, som gælder for en tilsvarende dansk arbejdstager i medfør af national lov, administrative bestemmelser, eller alment gældende kollektive aftaler mv., jf. artikel 14, stk. 1.

I de seneste drøftelser i rådsregi har man blandt andet ønsket tilføjet en bestemmelse i artikel 5, stk. 7, som giver medlemsstaten mulighed for at kræve, at den pågældende erklærer sig indforstået med at dække udgifter forbundet med rejseomkostninger, hvis den udstationerede koncernarbejder har opholdt sig ulovligt og må udrejse, samt sikre at det sociale sikringsystem i medlemslandet ikke bebyrdes.

Af et forslag til artikel 5 A fremgår det nu, at medlemslandene kan afvise en ansøgning alene under henvisning til mængden af ansøgere, man ønsker at give adgang til - f.eks. hvis der eksisterer bestemmelser om kvoter i national lovgivning.

I forslaget artikel 6, 7 og 8 fastsættes de obligatoriske og de mulige årsager til afslag samt til inddragelse og manglende forlængelse, herunder *hvis betingelserne i artikel 5 ikke er opfyldt, eller hvis dokumentation for ansøgningen er blevet forfalsket, eller hvor værtsvirksomheden alene er blevet oprettet med henblik på at give adgang til virksomhedens internt udstationerede*. Hvis betingelserne i artikel 5 ikke er opfyldt, bør medlemsstaterne holde værtsenheden ansvarlig herfor og pålægge passende sanktioner, såsom økonomiske sanktioner.

Ifølge de seneste drøftelser i rådsregi ønskes det i artikel 10 klargjort, at en koncernarbejder kan ansøge om en tilladelse, når den pågældende opholder sig udenfor EU's grænser. Endvidere kan en koncernarbejder søge om tilladelse, uanset, om den pågældende allerede har lovligt ophold i en medlemsstat, hvis dette fremgår af national lovgivning, jf. art. 10, stk. 2.

Ifølge artikel 11 vil en ansøger, der opfylder indrejsekriterierne, modtage en særlig opholdstilladelse, der giver indehaveren ret til at arbejde som virksomhedsinternt udstationeret på betingelserne i artikel 14. Der kræves ingen yderligere arbejdstilladelse, og opholdstilladelsen kan gives med varighed op til tre år for ledere og specialister og ét år for kandidattrainees. *Ifølge det seneste tekstforslags artikel 11, stk. 6 er det dog gjort obligatorisk, at medlemslandet skal udstede et tillægskort i forbindelse hermed, som indeholder oplysninger om nationale regler for blandt andet løn- og ansættelsesvilkår.*

Der blev i Kommissionens oprindelige forslag givet en kort sagsbehandlingsfrist (30 dage) til at behandle ansøgningen, som ledsages af forskellige proceduremæssige garantier, herunder mulighed for at anfægte afgørelser om afslag på ansøgningen ad rettens vej og krav om,

at myndighederne skal begrunde sådanne afgørelser, jf. artikel 12. *I rådsregi ønsker man ændret denne bestemmelse, således at afgørelsen skal være truffet hurtigst muligt – dog ikke senere end 60 dage, jf. art. 12, stk. 1. Det fremgår desuden af artikel 12, stk. 2, at fristen bliver suspenderet, indtil den kompetente myndighed har modtaget alle relevante oplysninger til sagens afgørelse, men også, at myndigheden har pligt til at oplyse ansøger om de manglende dokumenter.*

Der ønskes desuden tilføjet en ny artikel, som fastslår, at medlemsstaten kan kræve et gebyr for behandlingen af ansøgningen. Gebyret skal være rimeligt og proportionelt, jf. artikel. 12 A.

I henhold til direktivets artikel 13 og 14 opnår en virksomhedsinternt udstationeret en række rettigheder, herunder ret til ophold på hele medlemslandets område og ligebehandling med egne statsborgere i forhold til blandt andet foreningsfrihed, anerkendelse af kvalifikationer samt udbetaling af aldersbestemt pension og sygesikring i henhold til de grene af socialsikringsordninger, der er defineret i artikel 3 i forordning (EF) nr. 883/04, uden at dette påvirker eksisterende bilaterale aftaler. I tilfælde af mobilitet mellem medlemsstater, og medmindre andet gælder i henhold til eksisterende bilaterale aftaler, finder forordning (EF) nr. 859/2003 anvendelse. Der er tale om en minimumsregulering, der ikke afholder medlemslandene fra at anvende mere favorable ordninger jf. artikel 4.

Det fremgår af art. 14, stk. 1 at ansættelsesbetingelserne skal være i overensstemmelse med lov, administrative bestemmelser og alment gældende kollektive aftaler, som finder anvendelse i medlemslandet. Hvis der ikke er en alment gældende kollektiv aftale på området, kan medlemslandet i stedet anvende en anden kollektiv aftale fra lignende arbejdsområder i samme geografiske område og/eller kollektive aftaler, der er blevet indgået af de mest repræsentative arbejdsgiver- og arbejdstagerorganisationer på nationalt plan, som anvendes på hele det nationale område.

Det fremgår af artikel 15, at familiesammenføringsdirektivet (2003/86/EF) finder anvendelse – dog med en række undtagelser, som skal skabe en mere attraktiv ordning for virksomhedsinternt udstationerede i overensstemmelse med lignende ordninger, der allerede eksisterer i medlemslandene og i andre lande. Der fastsættes således bestemmelser om umiddelbar familiesammenføring i den første opholdsstat. For at nå det mål fjernes blandt andet kravet i familiesammenføringsdirektivet om, at referencen skal have opnået tilladelse med henblik på permanent ophold. Der er endvidere fastsat bestemmelse om, at der først bør træffes eventuelle nationale integrationsforanstaltninger, når familiemedlemmerne er på EU's område.

Endeligt indeholder forslagets artikel 16, 16 A og 19 en regulering af mobilitet mellem medlemslandene. En tredjelandstatsborger, der har fået tilladelse til indrejse som virksomhedsinternt udstationeret, og som opfylder betingelserne i artikel 5, kan *i en periode på maksimum 12 måneder* udføre en del af sine opgaver i en enhed inden for samme koncern, der er etableret i et andet medlemsland.

I rådsregi drøftes muligheden for et andet system for mobilitet end det af Kommissionen foreslåede, hvorved nogle af de forudsete praktiske problemer, som kunne følge af Kommissionens oprindelige forslag, forsøges imødegået. I det seneste tekstforslag skelner man mellem korttidsmobilitet under tre måneder og langtidsmobilitet over tre måneder jf. § 16 og § 16 A. Ved korttidsmobilitet kan det andet medlemsland vælge, om det vil anvende notifikationsproceduren eller konsultationsproceduren. Ved notifikation gives der alene besked fra det første medlemsland, som vurderer ansøgningen, til det andet medlemsland, om, at den virksomhedsinternt udstationerede i en kortere periode vil udføre arbejde, i henhold til betingelserne i direktivet, i det andet medlemsland. Det andet medlemsland fortager således ikke nogen vurdering af ansøgningen, da det kun er en kort periode, men overlader dette til et første medlemsland. Ved konsultationsproceduren, videresender det første medlemsland, hvor ansøgningen indgives, relevante dokumenter til det andet medlemsland, hvor koncernarbejderen senere ønsker at blive videreudstationeret, så også det andet medlemsland kan fortage en vurdering.

Ved mobilitet over tre måneder skal ansøger indgive en ansøgning til myndighederne i det land, hvor man ønsker at blive videre udstationeret til. jf. § 16 A

Endelig ønskes der tilføjet en ny artikel, som beskriver de proceduremæssige garantier ved mobilitet mellem flere medlemslande samt en ny artikel vedr. samarbejde om udveksling af information.

3. Gældende dansk ret og forslagernes konsekvenser herfor

Forslaget vedtages med hjemmel i TEUF afsnit V, artikel 79, stk. 2, litra a) og b). Forslaget får derfor ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark i medfør af Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet derfor ikke vil blive bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Om de danske regler kan oplyses, at der efter udlændingelovens § 9 a, stk. 2, nr. 4, kan gives en koncernopholdstilladelse til en udenlandsk medarbejder, der er ansat i en international koncern, der er etableret i Danmark og i mindst et andet land, der skal arbejde for den danske del af virksomheden i forbindelse med et innovativt, udviklingsmæssigt eller uddannelsesmæssigt formål.

Der er følgende betingelser:

- Ansøgeren skal dokumentere, at han/hun på ansøgningstidspunktet er fastansat i den udenlandske del af koncernen eller virksomheden. Ordningen omfatter således ikke vikarer.
- Ansøgeren skal ved ansættelsen hos den danske virksomhed dokumentere fortsat at have tilknytning til den udenlandske enhed. Der må ikke være tale om et egentligt skift af ansættelsesforhold.
- Arbejdet i Danmark skal have et innovativt, projektmæssigt eller uddannelsesmæssigt formål. Der må ikke være tale om almindelige driftsopgaver. Der skal foreligge en erklæring fra virksomheden herom.

- Ansættelsen skal i de perioder, hvor den pågældende opholder sig og arbejder i Danmark, foregå efter sædvanlige danske løn- og ansættelsesvilkår.

Der stilles ikke specifikke krav til ansøgerens uddannelse.

Ansøger må ikke påbegynde arbejdet hos den danske virksomhed, før der er meddelt koncernopholdstilladelse. Virksomheden kan på forhånd søge om en koncerngodkendelse. Det er ikke et krav, at virksomheden på forhånd har en koncerngodkendelse, men hvis det er tilfældet, kan efterfølgende ansøgninger om koncernopholdstilladelse i forbindelse med konkrete ansættelser behandles betydeligt hurtigere.

En koncerngodkendelse kan gives til en dansk virksomhed, som er del af en international koncern med udenlandske moder-, søster- eller datterselskaber, eller som har divisioner, filialer eller kontorer i udlandet. Virksomheden skal opfylde følgende betingelser:

- Virksomheden skal kunne dokumentere at være en del af en international koncern, der er omfattet af moder-, søster- eller datterselskab eller at have afdelinger, divisioner, filialer eller kontorer i mindst ét andet land end Danmark.
- Der skal være minimum 10 ansatte i den danske virksomhed.
- Løn og ansættelsesvilkår skal generelt på den danske virksomhed være sædvanlige efter danske forhold. Er virksomheden ikke omfattet af overenskomst, skal den erklære, at den lever op til dette krav.
- Den danske virksomhed skal være registreret hos SKAT som indeholdelsespligtig efter kildeskatteloven.
- Den danske virksomhed må ikke være ramt af lovlig konflikt.
- Antallet af udenlandske ansatte med koncernopholdstilladelse skal stå i rimeligt forhold til det samlede antal ansatte.
- De relevante udenlandske enheder skal udføre reel virksomhedsdrift.

Koncerngodkendelsen gives for fire år med mulighed for forlængelse. Ved forlængelse af godkendelsen er det et krav, at virksomhedens forhold fortsat lever op til betingelserne.

Efter praksis gives der endvidere opholds- og arbejdstilladelse til en udlænding, som skal være trainee i en dansk virksomhed, såfremt der er særlige erhvervs- og uddannelsesmæssige grunde til, at traineearbejdet skal udføres af den pågældende. Der stilles endvidere krav om, at der foreligger et dokumenteret strategisk samarbejde/partnerskab mellem virksomheden i Danmark og en virksomhed/organisation i udlændingens hjemland og en beskrivelse af uddannelses- og/eller kursusforløbet, samt at løn- og ansættelsesvilkår er sædvanlige efter danske forhold.

Direktivet berører ikke muligheden for at kræve, at det arbejde, for hvilket der udstedes arbejdstilladelse, skal være på sædvanlige vilkår hvad angår løn osv.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er umiddelbart positiv over for forslag, der fremmer tiltrækningen af kvalificeret arbejdskraft til EU, *men mobilitetsbestemmelserne og omfanget af de sociale rettigheder vil skulle vurderes løbende i forbindelse med de videre forhandlinger.*

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der er ikke kendskab til officielle tilkendegivelser om forslagene fra andre lande.

6. Høring

Forslaget har senest været drøftet i Specialudvalget for Asyl- og Indvandringsarbejdet (SPA-IS) den 18. maj 2011.

Dansk Arbejdsgiverforening (DA) og Finanssektorens Arbejdsgiverforening (FA) oplyser i høringssvar af henholdsvis 19. og 20. august 2010, at de er positive overfor forslaget, som skaber gennemsigtige og forenklede procedurer, der kan afhjælpe den mangel på kvalificeret arbejdskraft, som i lyset af den demografiske udvikling vil opstå i fremtiden.

DA nævner desuden, at det er uklart om henvisningen til kollektive overenskomster i artikel 3, litra n, også omfatter kollektive aftaler, der ikke er gjort alment gældende. DA foreslår, at man i stedet formulerer bestemmelse, således, at "løn- og ansættelsesvilkår skal være sædvanlige efter nationale vilkår".

DA har endvidere bemærket, at det er meget uheldigt, at der med forslagets artikel 5 og 14 indføres endnu en forskelsbehandlingsnorm på det danske arbejdsmarked. Løn – og ansættelsesvilkår skal også på dette område fastsættes via individuel aftale eller i henhold til den kollektive overenskomst, som virksomheden måtte være omfattet af, for vedkommendes arbejde.

DA mener, at målgruppen i forslaget, som omfatter ledere, specialister og trainees er for snæver og bør udvides. DA mener endvidere at opholdsperioden på 12 måneder er for kort og bør udvides til tre år. Både DA og FA mener, at det er hensigtsmæssigt, at den tremåneders sagsbehandlingstid, som er fastsat, skal være en maksimal frist, men at det også skal være muligt at behandle en sag i en hurtigere hasteprocedure.

DA mener endvidere, at de danske erfaringer med indførelse af gebyr på ansøgning om opholdstilladelse viser, at gebyrer medfører et fald i søgningen. DA mener derfor, at indførelse af gebyrer kan virke hindrende for rekruttering af arbejdskraft.

Landsorganisationen i Danmark (LO) kan i sit høringssvar af 30. august 2010 ikke se nogen overbevisende argumentation for behovet for forslaget og påpeger, at den beskyttelse af arbejdstagere, som fremgår af artikel 14 i forhold til blandt andet ligeløn og arbejdsvilkår ikke er tilstrækkelig. LO foreslår derfor en udtrykkelig henvisning til ligebehandlingsprincippet i artikel 45 i Den Europæiske Unions Funktionsmåde både i forslagets art. 2, stk. 2, litra c,

samt i artikel 14. LO påpeger endvidere, at artikel 14, stk. 1, henviser til kollektive overenskomster, som anvendes på "hele" nationale områder, hvilket kan give problemer i forhold til de overenskomster, som kun dækker dele af landet.

7. Europa-Parlamentet

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure jf. artikel 294 i TEUF.

Der foreligger endnu ikke et udkast til betænkning fra Europa-Parlamentet, *men det belgiske formandskab har i november og december 2010 haft de første uofficielle drøftelser med Parlamentet. Sagen har været drøftet i LIBE-udvalget den 19. april 2011.*

8. Nærhedsprincippet

Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, idet målene i forslaget ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemslandene. Ifølge Kommissionen finder, at nærhedsprincippet er opfyldt ud fra følgende betragtninger:

- Behandlingen af virksomhedsinternt udstationerede på EU-plan kombineret med betingelserne og procedurerne for denne mobilitet har indvirkning på, hvor attraktiv EU er som helhed, og på, i hvor høj grad multinationale selskaber beslutter sig for at gøre forretninger eller investere i et bestemt område.
- Manglende fleksibilitet for overførsel af virksomhedsinternt udstationerede fra et europæisk koncernhovedkvarter til et andet er et meget stort problem for multinationale selskaber. En indsats på EU-plan er den eneste måde at fjerne den manglende fleksibilitet på.
- Fælles retlige rammer, hvori der fastsættes fælles betingelser for virksomhedsinternt udstationeredes indrejse, herunder deres sociale og økonomiske rettigheder, vil forebygge risikoen for unfair konkurrence.

Den store forskel mellem medlemslandene, hvad angår procedurer og ret til midlertidigt ophold, kan være til skade for den ensartede opfyldelse af de internationale forpligtelser, som EU og dets medlemslande har indgået i forbindelse med WTO-forhandlingerne. Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens synspunkt om, at nærhedsprincippet er opfyldt. Direktivet vurderes at give en merværdi til EU ud fra et konkurrencemæssigt synspunkt, idet mere ensartede regler vurderes at gøre det lettere for EU at tiltrække kvalificeret arbejdskraft, og idet dette vil være af betydning for alle medlemslande, som alle formodes at have internationale virksomheder.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Vedtagelsen af forslaget vil ikke få statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks særlige stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet vil derfor ikke være bindende eller finde anvendelse i Danmark.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Sagen har været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7. til 8. oktober 2010.

Dagsordenspunkt 22): Kommissionens forslag om ændring af Visumforordningen (dokumentet foreligger ikke)

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

Nyt notat

Resumé:

Det forventes, at der på rådsmødet den 9.-10. juni 2011 vil være en præsentation og efterfølgende drøftelse af Kommissionens kommende forslag om ændring af Visumforordningen. Forslaget er endnu ikke fremlagt af Kommissionen. Forslaget forventes blandt andet at indeholde oplæg til en række tekniske ændringer som følge af Lissabon traktatens vedtagelse og ikrafttræden af Visumkodeks, yderligere harmonisering på visumområdet, etablering af en mekanisme, der kan suspendere tredjelandes status som visumfri ved indrejse i Schengenområdet, og ændring af gensidighedsmekanismen. Forslaget forventes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Regeringen forventes at være overordnet positivt indstillet over for Kommissionens forslag, men vil tage stilling til de enkelte elementer af forslaget, når denne er præsenteret af Kommissionen.

1. Baggrund

Visumforordningen der fastlægger hvilke tredjelande, der er visumfri ved indrejse i Schengenområdet (positivlisten) og de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af et visum, når de krydser den ydre grænse (negativlisten), har været ændret otte gange siden vedtagelsen i 2001. De tidligere ændringer har omhandlet tilføjelser til positivlisten, hvorved flere lande har fået tildelt visumfri indrejse i Schengenområdet. Sidste års vedtagelse af Visumkodeks og Lissabon traktatens ikrafttræden har gjort det nødvendigt at foretage en række tekniske ændringer af Visumforordningen, og den efterhånden lange debat om etablering af en suspensionsmekanisme og ændringer af gensidighedsmekanismen forventes at blive imødegået af Kommissionen i det forventede forslag.

Stockholm-programmet lægger op til yderligere harmonisering på visumområdet i form af indgåelse af visumlempesaftaler med flere tredjelande, overvejelser om visumfrihed for flere tredjelande og udarbejdelse af et fælles EU-visum og en udstedelsesmekanisme til brug herfor, og derudover at harmonisere yderligere ved brug af det lokale fælles konsulære Schengen-samarbejde.

Kommissionens forslag forventes præsenteret på rådsmødet den 9.-10. juni 2011. Drøftelsen på rådsmødet forventes at omhandle behovet for et konkret forslag til ændring af Visumforordningen.

2. Formål og indhold

Forslagets indhold kendes endnu ikke. Formålet med forslaget forventes at indeholde oplæg til en række tekniske ændringer af Visumforordningen, således at den stemmer overens med Visumkodeks, som trådte i kraft den 5. april 2010 og Lissabon Traktatens ikrafttræden.

På foranledning af medlemslandene blev der ved vedtagelse af ændringen af Visumforordningen, hvorved Albanien og Bosnien- Hercegovina blev gjort visumfri ved indrejse i Schengen-området, vedlagt en erklæring fra Kommissionen om, at der ville blive fulgt yderligere op på den tildelte visumfrihed, således at Den Europæiske Union og medlemsstaterne sammen med de berørte landes myndigheder kan reagere under de bedst mulige betingelser, hvis der opstår særlige problemer med tilstrømningen af personer fra landene i det vestlige Balkan. Enkelte medlemslande har siden opfordret Kommissionen til at lade opfølgingsmekanismen blive en egentlig del af Visumforordningen, således at en suspension kan iværksættes overfor alle visumfri tredjelande, og det forventes, at Kommissionen vil imødegå denne opfordring i forslaget.

Derudover forventes Kommissionen at lægge op til yderligere harmonisering i overensstemmelse med Stockholm-programmets overordnede mål på visumområdet, såsom at begrænse medlemslandenes nationale kompetence til at beslutte, hvorvidt der skal stilles krav om visum over for visse kategorier af personer.

Det formodes endvidere, at Kommissionens forslag vil omhandle en ændring af Visumforordningens gensidighedsmekanisme, som sikrer, at medlemslande, som mødes med et visumkrav fra et tredjeland, hvis statsborgere er visumfri ved indrejse i Schengen-området, kan afgive en rapport herom til Kommissionen med henblik på, at EU tager tiltag for at genindføre den gensidige visumfrihed. Forslaget forventes at omhandle en teknisk ændring, hvorved også Europa-parlamentet modtager den rapport, som et medlemsland udarbejder om den eventuelle situation.

3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor

Da forslaget endnu ikke er fremlagt, er der ikke foretaget en vurdering af, om forslaget kan forventes at kræve lovændringer. Det forventes dog ikke, at spørgsmålet om gældende dansk ret er relevant i denne forbindelse.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Forslaget foreligger endnu ikke. Regeringen forventes at være overordnet positivt indstillet over for Kommissionens forventede forslag, men vil tage stilling til de enkelte elementer af forslaget, når dette er præsenteret af Kommissionen.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre landes holdninger.

6. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 18. maj 2011.

7. Europa-Parlamentet

Et eventuelt forslag om ændring af Visumforordningen skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet

Det formodes, at det forventede forslag ligeledes afgives til Europa-Parlamentet.

8. Nærhedsprincippet

Et forventet forslag om ændring af Visumforordningen kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene, men kan bedre nås på EU-plan. Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget forventes ikke at have hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Dagsordenspunkt 23): Udarbejdelse af liste over rejsedokumenter, der giver indehaveren ret til at passere de ydre grænser, og som kan forsynes med visum, og om oprettelse af en mekanisme til føring af denne liste – (KOM(2010)662)

Sagen er omfattet af det danske forbehold, men der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne.

Revideret notat - Grund- og nærhedsnotat er oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og integrationspolitik den 22. februar 2011. Ændringer i forhold til grundnotatet er markeret med kursiv.

Resumé

På rådsmødet den 9.-10. juni 2011 forventes det, at formandskabet vil arbejde for, at der opnås politisk enighed om forslaget til indførelse af en mekanisme, som sikrer, at listen over rejsedokumenter, der udstedes af tredjelande hele tiden opdateres, at rejsedokumenterne bliver teknisk vurderet fra centralt hold, og at medlemslandene angiver deres holdning til, hvilke rejsedokumenter de enkelte lande anerkender eller ikke anerkender med henblik på udstedelse af et visum. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er omfattet af det danske forbehold, men da forslaget udgør en videreudvikling af Schengen-samarbejdet følger det af Protokollen om Danmarks Stilling, at Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen skal afgøre, om forslaget skal gennemføres i dansk ret. Regeringen støtter, at der skabes klarhed over, hvilke rejsedokumenter der anerkendes af hvilke medlemslande til brug for indrejse og udstedelse af visum.

1. Baggrund

Ved ikrafttræden af Visumkodeks den 5. april 2010 blev Schengen-konventionens artikel 17, stk. 3, litra a, ophævet. Det fremgik heraf, at Eksekutivkomiteen traf afgørelse om, hvilke rejsedokumenter der kan forsynes med visum, og udarbejdede på den baggrund "Oversigt over rejsedokumenter, som tredjelandstatsborgere skal anvende ved visumudstedelse og grænsepassage". Af de fælles konsulære instrukser, som også blev ophævet ved ikrafttræden af Visumkodeks, fremgik forudsætningerne for, hvorvidt et rejsedokument kan forsynes med et visum. Rådsforordning 789/2001, hvoraf medlemslandenes pligt til at supplere information om ændringer i oversigten, og hvoraf Rådets generalsekretariats pligt til at udarbejde og revidere oversigten fremgik, er også ophævet, da Visumkodeks trådte i kraft.

Da Visumkodeks trådte i kraft den 5. april 2010 ophørte den systematiske overvågning af listerne over rejsedokumenter, som udstedes af tredjelande, således at medlemslandene ikke nødvendigvis er forpligtet til at angive, hvorvidt de anerkender de på listen anførte rejsedokumenter. Dette skaber en situation, hvor indehavere af visse rejsedokumenter ikke har sikkerhed for, at de ikke vil blive afvist ved indrejse i et Schengen-land eller måske har fået udstedt et Schengen-visum, som begrænses territorialt til de medlemslande, som anerkender det pågældende rejsedokument.

På den baggrund fremsatte Kommissionen den 12. november 2010 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om at tilpasse den nuværende oversigt over rejsedokumenter til den institutionelle og retlige ramme for Den Europæiske Union.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF afsnit V. Protokollen om Danmark stilling finder anvendelse.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, 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 traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde, træffer Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

Det fremgår af forslagens præambel, at der er tale om et forslag til udbygning af Schengen-reglerne.

På rådsmødet den 9-10. juni 2011 forventes det, at formandskabet vil arbejde for at opnå politisk enighed om forslaget.

2. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at sikre, at listen over rejsedokumenter, der udstedes af tredjelande, kontinuerligt er opdateret, og indførelse af en centraliseret teknisk vurdering af disse rejsedokumenter (artikel 1, stk. 1). Derudover vil forslaget sikre, at medlemslandene altid tager stilling til, hvorvidt rejsedokumenterne på listen kan anerkendes til brug for udstedelse af visum i deres land (artikel 4).

Kommissionen tillægges kompetencen til at opstille listen over alle rejsedokumenter udstedt af tredjelande med hjælp fra medlemslandene og holde listen opdateret (artikel 5, stk. 3). Listen vil indeholde nationale pas (almindelige pas, diplomat- eller tjenestepas eller særpas), nødpas, rejsedokumenter for flygtninge eller statsløse, rejsedokumenter udstedt af internationale organisationer eller laissez passer (artikel 1, stk. 2). *Under forhandlingerne er der endvidere opnået enighed om, at der skal udarbejdes en ikke-udtømmende liste over kendte fantasipas, som ikke er brugbare til at passere de ydre grænser med henblik på, at grænsemyndighederne og de myndigheder, der udsteder visum, gøres opmærksom på disse pas. Listen over fantasipas vil være adskilt fra den oprindelige liste og vil dermed ikke være omfattet af forslagens artikel 6 vedrørende anerkendelsesproceduren.*

Medlemsstaterne har fortsat enekompetence med hensyn til selve anerkendelsen af rejsedokumenter til brug for indrejse og udstedelse af et visum. Forslaget lægger dog op til, at

medlemslandene skal gøre, hvad de kan for at harmonisere holdningen til de forskellige typer af rejsedokumenter (præambel pkt. 6).

Forslaget lægger op til, at listen opdeles i tre dele, hvoraf første del omfatter rejsedokumenter, der er udstedt af tredjelande og territoriale områder, der er omfattet af Visumforordningen 539/2001, som angiver de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved indrejse i Schengen-området eller er fritaget herfor. Listens anden del omfatter rejsedokumenter udstedt af medlemsstater i den Europæiske Union, og listens tredje del omfatter rejsedokumenter, som er udstedt af internationale organisationer (artikel 3).

Listen kan anvendes af politiet til at afklare, om rejsedokumentet anerkendes og i givet fald, hvilke medlemslande der anerkender det, når det anvendes ved indrejse i et Schengen-land, jf. grænsekodeks artikel 5, stk. 1, litra a. Listen bruges ligeledes af det konsulære personale på ambassader og konsulater samt af Udlændingetjenesten til at afklare, om rejsedokumentet anerkendes og i givet fald af hvilke medlemslande, inden et visum kan udstedes til indehaveren.

Kommissionen vil blive bistået af et rejsedokumentudvalg til at foretage vurderingen af rejsedokumentets tekniske standard. Udvalgets vurdering sendes til medlemslandene (artikel 7).

Etablering af en centraliseret vurderingsmekanisme i form af dette rådgivende udvalg, som kan foretage den tekniske vurdering af rejsedokumenter udstedt af tredjelande og rejsedokumentets sikkerhedsniveau (artikel 6), forventes at medføre en forenkling af de administrative procedurer for medlemslandene, idet hvert enkelt medlemsland på nuværende tidspunkt selv foretager den tekniske vurdering af rejsedokumenter udstedt af tredjelande. Det er fortsat alene medlemslandene, som skal træffe beslutningen om, hvorvidt de vil anerkende det pågældende rejsedokument. Medlemslandene må også gerne fortsat foretage den tekniske vurdering af rejsedokumentet selv, men en harmoniseret teknisk vurdering forventes at forhindre dobbeltarbejde for medlemslandene.

Medlemslandene skal senest en måned efter meddelelse om opstilling af listen give Kommissionen meddelelse om deres holdning til, hvorvidt listens rejsedokumenter anerkendes af det pågældende medlemsland til indrejse og udstedelse af visum eller ej (artikel 4, stk. 1). Medlemslandene kan i Rejsedokumentudvalget udveksle oplysningerne om årsagen til medlemslandets holdning til anerkendelse af rejsedokumentet (artikel 4, stk. 2). Medlemslandene skal meddele Kommissionen eventuelle ændringer i tidligere meddelt anerkendelse eller ikke-ankendelse af rejsedokumenter (artikel 4, stk. 3). *Fristen for medlemslandenes anerkendelse af rejsedokumenter er i Kommissionens oprindelige forslag sat til en måned. Formandskabet har i forbindelse med et ændringsforslag om fristen for medlemslandenes anerkendelse af rejsedokumenter fra en måned til tre måneder stillet forslag om, at såfremt et medlemsland ikke inden for de tre måneder giver meddelelse til Kommissionen om enten anerkendelse eller ikke-ankendelse af et rejsedokument, vil rejsedokumentet automatisk blive anset som anerkendt til brug for passage af de ydre grænser med henblik på udstedelse af et visum. Kommissionen har endvidere oplyst, at et medlemslands anmodning om yderligere tid til at vurdere rejsedokumentet i medfør af nationale regler inden for tremåneders fristen vil blive anset som en ikke-ankendelse af rejsedokumentet.*

Listen vil blive stillet til rådighed for medlemslandene i en løbende opdateret elektronisk publikation (artikel 8).

3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor

Eventuel senere vedtagelse af forslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der er tale om en afgørelse, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling tage stilling til, hvorvidt afgørelsen skal gennemføres i national lovgivning inden seks måneder efter afgørelsens vedtagelse på mellemstatsligt grundlag. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vurderes en sådan beslutning ikke at ville få lovgivningsmæssige konsekvenser.

Der findes ikke dansk lovgivning, der regulerer udarbejdelsen af en central liste over rejседokumenter, der kan forsynes med et visum til passage af de ydre grænser og etableringen af en mekanisme til føring af en sådan liste.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at der skabes klarhed over, hvilke rejседokumenter der anerkendes af hvilke medlemslande til brug for indrejse og udstedelse af visum.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Medlemslandene forventes alle at kunne støtte forslaget, men det må forventes, at der vil blive foreslået enkelte tekniske justeringer af forslaget. *Det forventes, at en række lande, herunder Cypern og Tyskland vil have indvendinger mod formandskabets forslag om automatisk anerkendelse af et rejседokument, såfremt tremåneders fristen for anerkendelse eller ikke anerkendelse ikke overholdes.*

6. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 18. maj 2011.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal inddrages samtidigt med Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294.

Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet sin førstebehandlingsholdning, men har i udkast til udvalgsbetænkning om forslaget den 12. april 2011 (dok. nr. 8595/11) stillet forslag til æn-

dring af den nuværende tekst og støttet flere af de foreslåede ændringsforslag. Europa-parlamentets LIBE-udvalg har bl.a. foreslået, at der på lang sigt skal etableres en database til brug for grænsekontrollen og visumudstedende myndigheder med henblik på at smidiggøre adgangen til listen over rejsedokumenter, der giver ret til at krydse den ydre grænse.

Formandskabet for Rådet arbejder i trialogforhandlingerne mellem Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet for, at forslaget kan vedtages i førstebehandling.

8. Nærhedsprincippet

Medlemsstaterne kan ikke selv opnå formålet med forslaget, og nærhedsprincippet ses derfor overholdt.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget har ingen statsfinansielle konsekvenser, samfundsøkonomiske konsekvenser, administrative, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold for retlige og indre anliggender.

Da der er tale om en afgørelse, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling tage stilling til, hvorvidt afgørelsen skal gennemføres i national lovgivning inden seks måneder efter afgørelsens vedtagelse på mellemstatligt grundlag. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vurderes det ikke at medføre statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Et grund- og nærhedsnotat om sagen er den 22. februar 2011 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Dagsordenspunkt 24): Kommissionens meddelelse om Migration og Asyl i 2010 ledsaget af afrapportering på den europæiske pagt om indvandring og asyl (dokumenterne foreligger ikke)

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

Nyt notat

Resumé:

Det forventes, at der på rådsmødet den 9.-10. juni 2011 vil være en præsentation og efterfølgende drøftelse af Kommissionens kommende meddelelse om Migration og Asyl i 2010 ledsaget af den årlige afrapportering for 2010 på den europæiske pagt om asyl og indvandring. Meddelelsen er endnu ikke fremlagt af Kommissionen. Anledningen til meddelelsen formodes at være den årlige afrapportering på den europæiske pagt om asyl og indvandring, som Det Europæiske Råd vedtog den 15.-16. oktober 2008, og hvori det blandt andet fremgår, at Det Europæiske Råd hvert år på baggrund af en rapport fra Kommissionen vil drøfte gennemførelsen af initiativerne indeholdt i pagten. Det forventes, at meddelelsen vil gøre status over allerede igangsatte initiativer samt fokusere på de fremtidige udfordringer indenfor asylområdet, lovlig indvandring, integration, bekæmpelse af ulovlig indvandring og samarbejdet med tredjelande. Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfiansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant. Regeringen forventes at være overordnet positivt indstillet over for Kommissionens meddelelse, men vil tage stilling til de enkelte elementer af meddelelsen, når denne er præsenteret af Kommissionen.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd vedtog den 15.-16. oktober 2008 den europæiske pagt om indvandring og asyl, der forinden var blevet godkendt af Rådet (retlige og indre anliggender) den 25. september 2008.

Pagten er opdelt i fem temaer: 1) Lovlig indvandring og integration, 2) Kontrol af ulovlig indvandring gennem en effektiv udsendelsespolitik, 3) Bedre beskyttelse af Europa gennem en mere effektiv grænsekontrol, 4) Harmonisering af asylprocedurerne og 5) Styrket indsats på området for migration og udvikling. For hvert afsnit er der opregnet initiativer, og der opfordres til, at disse gennemføres på medlemsstatsniveau og på EU-niveau.

I pagten indgår en årlig afrapporteringsmekanisme til Det Europæiske Råd vedrørende gennemførelsen af initiativerne indeholdt i pagten.

Kommissionen har i foråret 2011 indhentet afrapporteringer fra medlemsstaterne til den årlige afrapportering til pagten for 2010 samt på tilsvarende initiativer i Stockholm-programmet.

Det formodes, at Kommissionen inden rådsmødet for retlige og indre anliggender den 9.-10. juni 2011 vil fremlægge en meddelelse med status på indvandrings- og asylpolitikken i EU i 2010, herunder afrapportering på pagten og Stockholm-programmet.

Det formodes, at meddelelsen, som forventes at indgå i den samlede pakke af meddelelser fra Kommissionen, skal præsenteres og danne baggrund for drøftelserne på rådsmødet den 9.-10. juni 2011.

Endelig forventes meddelelsen drøftet på et efterfølgende møde i Det Europæiske Råd – formodentligt mødet den 24. juni 2011.

2. Formål og indhold

Meddelelsens indhold kendes endnu ikke. Formålet med meddelelsen forventes at være en status på indvandrings- og asylpolitikken i EU, herunder i forhold til gennemførelse af den europæiske pagt om indvandring og asyl samt Stockholm-programmet. Det formodes endvidere, at meddelelsen vil skitsere Kommissionens vurdering af behovet for fremtidige indsatser for at håndtere udfordringer som blandt andet den demografiske udvikling, målsætningerne i 2020-programmet, integrationsspørgsmål og større migrationsstrømme som den aktuelle fra Nordafrika.

Kommissionen forventes i meddelelsen at fokusere på den udvikling, der er sket på EU-plan indenfor områderne lovlig indvandring, asyl, integration, bekæmpelse af ulovlig indvandring og samarbejdet med tredjelande om migration.

På området for lovlig indvandring forventes det, at Kommissionen vil fokusere på de demografiske udfordringer og den mangel på arbejdskraft, som EU vil stå overfor i fremtiden. Kommissionen forventes i den forbindelse at nævne en række allerede fremsatte direktivforslag på området for arbejdskraftindvandring, herunder forslagene vedrørende virksomhedsinternt udstationerede og sæsonarbejdere, der blev fremsat den 13. juli 2011, og som i øjeblikket forhandles i Rådet.

På asylområdet forventes fokus på etablering af et fælles europæisk asylsystem inden udgangen af 2012. Kommissionen forventes i den forbindelse at henvise til behovet for at udvide solidaritet med udsatte lande i forhold til kriser som den aktuelle i det nordlige Afrika – med vægt på både ny EU-lovgivning, øget praktisk samarbejde, herunder via Det Europæiske Asylstøttekontor, og samarbejde med tredjelande. Endelig forventes Kommissionen med henvisning til situationen i Grækenland at fastholde sit forslag om en suspensionsmekanisme i forhold til Dublin-forordningen.

På området for ulovlig indvandring forventes Kommissionen blandt andet at sætte fokus på den effektive implementering af sanktionsdirektivet og udsendelsesdirektivet samt på indgåelse af tilbagetagelsesaftaler og mere effektiv grænsekontrol – blandt andet gennemudviklingen af Visa Informations Systemet (Vis) og operationer i Frontex's "Rapid Border Interven-

tion Team" (RABIT). Der vil muligvis også indgå et forslag om at overveje oprettelse af et såkaldt europæisk grænsevagtsystem.

På integrationsområdet forventes det, at Kommissionen blandt andet gør status over initiativer fra 2010, herunder den spanske ministerkonference med efterfølgende rådskonklusioner, samt udgivelsen af den tredje Håndbog for Integration. Kommissionen forventes fremadrettet at fokusere på en effektivisering af integrationsindsatsen, idet vellykket integration af tredjelandstatsborgere med lovligt ophold er afgørende for social sammenhængskraft og økonomisk vækst.

Vigtigheden af de eksterne relationer forventes også at blive nævnt i Kommissionens meddelelse med fokus på blandt andet mobilitetspartnerskaber, samt bedre balance i geografiske og tematiske prioriteter fra EU's side. Der formodes også at være fokus på hurtig og effektiv håndtering af regionale kriser og pludselige og store migrationsstrømme. Kommissionen vil formentlig også nævne den meddelelse om den samlede migrationsstrategi – dvs. den eksterne dimension – som man forventer at offentliggøre mod slutningen af 2011.

Den mere specifikke del af meddelelsen med status på implementering af pagten og målsætninger i Stockholm-programmet forventes at bygge på de afrapporteringer, Kommissionen har indhentet fra medlemsstaterne i løbet af foråret 2011 om nationale tiltag inden for lovlig indvandring, ulovlig indvandring og udsendelse, grænsekontrol, asyl, uledsagede mindreårige samt den eksterne dimension og samarbejdet med tredjelande. Der forventes at blive tale om en faktuel sammenskrivning af de indrapporterede oplysninger.

3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor

Da der er tale om en meddelelse, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Meddelelsen foreligger endnu ikke. Regeringen forventes at være overordnet positivt indstillet over for Kommissionens meddelelse, men vil tage stilling til de enkelte elementer af meddelelsen, når denne er præsenteret af Kommissionen.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre landes holdninger.

6. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 18. maj 2011.

7. Europa-Parlamentet

Det formodes, at meddelelsen ligeledes afgives til Europa-Parlamentet.

8. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en meddelelse fra Kommissionen, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da der er tale om en meddelelse fra Kommissionen.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.