

Notat

SAMLENOTAT
for rådsmøde (retlige og indre anliggender)
den 20. maj 2016



**Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet**

2: Dagsordenspunkt 1 Den europæiske grænsevagt: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Grænse- og Kystvagt og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007 og Rådets beslutning 2005/267/EF (førstebehandling)

= Fremskridtsrapport
KOM (2015) 673 (endelig)

16: Dagsordenspunkt 2 Migration
- Implementering af EU-Tyrkiet erklæringen af 18. marts 2016
- Seneste udvikling

= Udveksling af synspunkter
KOM-dokument foreligger ikke

20: Dagsordenspunkt 3 Visumpolitik

= Udveksling af synspunkter
KOM (2016) 236 (Ukraine), KOM (2016) 142 (Georgien), KOM (2016) 277 (Kosovo), KOM (2016) 279 (Tyrkiet)

27: Dagsordenspunkt 4 Schengen-områdets funktion
- Opfølgning på meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet: "Tilbage til Schengen - En køreplan"

= Fremskridtsrapport og udveksling af synspunkter
KOM-dokument foreligger ikke

33: Dagsordenpunkt 5 (Evt.) Reform af det fælles europæiske asylsystem

= Udveksling af synspunkter
COM(2016) 270 (endelig), COM(2016) 271 (endelig), COM(2016) 272 (endelig)

9. maj 2016

Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

Internationalt
Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Dagsordenspunkt 1: Udkast til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004, forordning (EF) nr. 863/2007 og Rådets beslutning 2005/267/EF

KOM(2015) 671 endelig

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

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

1. Resumé

Forslaget om en europæisk grænse- og kystvagt blev fremsat som en del af Kommissionens "Grænsepakke" i december 2015. Forslaget har til formål at sikre en integreret grænseforvaltning af EU's ydre grænser med henblik på effektivt at styre migrationen og sikre et højt sikkerhedsniveau internt i EU samtidig med, at den frie bevægelighed for personer opretholdes. Forslaget giver Frontex nye kompetencer, herunder navnlig med henblik på udsendelse af europæiske grænse- og kystvagthold til en medlemsstats ydre grænser, indsættelse af forbindelsesofficerer, udarbejdelse af sårbarhedsvurderinger og udsendelse af tredjelandsstatsborgere uden ret til ophold. I særlige situationer, der kræver en hurtig indsats på den ydre grænse, kan Rådet på forslag fra Kommissionen ved en gennemførelsesretsakt fastsætte, hvilke foranstaltninger agenturet skal træffe i relation til en medlemsstat og pålægge medlemsstaten at efterkomme denne retsakt. Såfremt en medlemsstat ikke handler i overensstemmelse hermed, kan dette danne grundlag for at indføre midlertidig grænsekontrol ved de indre grænser. Indførelse af midlertidig grænsekontrol vil ske efter henstilling fra Rådet. Forslaget om en europæisk grænse- og kystvagt er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Forslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget vil få mindre statsfinansielle konsekvenser. Regeringen forholder sig positivt til forslaget, idet det vurderes, at forslaget respekterer medlemslandenes nationale grænseforvaltningskompetencer. Retsakten forventes endeligt vedtaget i Rådet i juni 2016 efter trilogforhandlingernes afslutning.

Det Europæiske Råd har ved flere lejligheder præciseret, at forslaget skal vedtages hurtigst muligt. På denne baggrund forelagde formandsskabet kompromisforslag af 4. april 2016 De Faste Repræsentanters Komité (*Coreper*) den 6. april 2016 med henblik på foreløbig politisk enighed (generel indstilling).

¹ Forslaget til forordning om en europæisk grænse- og kystvagt er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Da forordningen imidlertid udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, træffer Danmark, inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4 ("opt-in").

Formandskabet konkluderede på mødet i Coreper den 6. april 2016, at der var enighed om den konsoliderede tekst af 4. april 2016. Teksten ville således ikke blive ændret yderligere, inden forhandlingerne med Europa-Parlamentet indledtes. *Efterfølgende har formandsskabet sendt den konsoliderede tekst til medlemsstaterne. Denne er dateret 8. april 2016.*

Formandskabet har den 11. april 2016 udarbejdet en statusrapport, hvor bl.a. forslagens hastende karakter og processen om forslaget beskrives. Formandskabet understreger i statusrapporten nødvendigheden af at påbegynde forberedelserne til gennemførelsen af den fremtidige forordning før den formelle vedtagelse. Formandskabet opfordrer alle interessenter til at gennemtænke sagen af hensyn til effektiv og rettidig gennemførelse af den fremtidige retsakt.

Den 21. april 2016 har medlemsstaterne modtaget forslag til ændringer af forslaget om en europæisk grænse- og kystvagt dateret den 23. marts 2016 fra Europa-Parlamentets ordfører. Den 22. april 2016 og 26. april 2016 har medlemsstaterne modtaget yderligere forslag til ændringer dateret den 21. april 2016. Det bemærkes, at ændringsforslagene er udarbejdet i forhold Kommissionens oprindelige forslag, og det forholder sig således ikke til det konsoliderede forslag af 8. april 2016.

Forslaget om en europæisk grænse- og kystvagt er omfattet af retsforbeholdet, hvorfor Danmark ikke deltager i vedtagelsen, men da der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne, har Danmark mulighed for at tilslutte sig forordningen efter vedtagelsen. Retsakten forventes endeligt vedtaget i Rådet i juni 2016 efter trilogforhandlingernes afslutning.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2015) 671 endelig af 15. december 2015 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004, forordning (EF) nr. 863/2007 og Rådets beslutning 2005/267/EF. Forslaget blev oversendt til Rådet den 18. januar 2016 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 77, stk. 2, litra b) og d), og artikel 79, stk. 2, litra c). Artikel 77 vedrører mål og kompetence for den fælles politik for grænsekontrol, og artikel 79 vedrører den fælles indvandringspolitik.

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

Forslaget om en europæisk grænse- og kystvagt er fremsat som en del af en ”Grænsepakke”, der samlet skal styrke Schengen-området ydre grænser.

Forslaget er en reaktion på det ekstraordinære pres, som Den Europæiske Union oplevede i 2015 på sine ydre grænser, hvor Kommissionen skønner, at ca. 1,5 mio. personer ulovligt passerede grænserne. Presset på grænserne

har bl.a. ført til, at en række medlemsstater har genindført grænsekontrol ved deres indre grænser i medfør af artikel 23-25 i Schengen-grænsekodeks².

I Det Europæiske Råds konklusioner af 15. oktober 2015 opfordres der til at styrke EU's ydre grænser, og der udstikkes klare retningslinjer for den fremtidige grænseforvaltning. Dette skal ske ved at arbejde hen imod indførelsen af et system for integreret grænseforvaltning af de ydre grænser og ved at udvide Frontex' mandat, bl.a. for så vidt angår udsendelsen af hurtige grænse- og kystvagthold i de tilfælde, hvor evalueringer af anvendelsen af Schengen-reglerne eller risikoanalyser viser, at der er behov for en hurtig indsats. Det Europæiske Råd besluttede desuden at udvide Frontex' mandat, således at det kommer til at omfatte retten til at tilrettelægge fælles tilbagesendelsesoperationer.

I den europæiske dagsorden om migration fra september 2015 foreslog Kommissionen at gøre forvaltningen af de ydre grænser til et fælles ansvar for medlemsstaterne og EU. På grundlag heraf foreslås det at ændre retsgrundlaget for Frontex, således at dets rolle og kapacitet styrkes.

Det Europæiske Råd har på dets møder den 17. december 2015, den 18. februar 2016 og senest den 17. marts 2016 anført, at forslaget til en europæisk grænse- og kystvagt vedtages senest i juni 2016.

3. Formål og indhold

Forslaget om en europæisk grænse- og kystvagt har til formål at håndtere migrationsstrømmene effektivt og sikre en høj grad af sikkerhed i Den Europæiske Union, samtidig med at den frie bevægelighed for personer oprettholdes. Med henblik herpå oprettes der en europæisk grænse- og kystvagt, som skal sikre en sammenhængende, integreret europæisk grænseforvaltning af Schengen-områdets ydre grænser.

I forslaget fastlægges de grundlæggende principper for en integreret europæisk grænseforvaltning.

Af forslaget fremgår, at integreret europæisk grænseforvaltning omfatter foranstaltninger i tredjelande, foranstaltninger, der gennemføres sammen med tilgrænsende tredjelande, grænsekontrolforanstaltninger ved den ydre grænse og foranstaltninger inden for området med fri bevægelighed samt tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold.

Forslaget bygger videre på Frontex, der i det oprindelige forslag fra Kommissionen omdøbes til Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning. Navnet drøftes fortsat, herunder hvorvidt "Kystbevogtning" skal indgå eller ej. I formandsskabets *konsoliderede tekst af 8. april 2016* er "Kyst" fjernet således, at agenturets navn herefter er "Det Europæiske Agen-

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006.

tur for Grænsebevogtning”. Af præamblen til forslaget fremgår endvidere, at agenturets kaldenavn vil være Frontex. Da det fortsat ikke er afklaret, hvilket navn agenturet skal have fremadrettet, bliver agenturet i nærværende notat fortsat benævnt ”Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning”.

På baggrund af formandskabets konsoliderede tekst er der opnået enighed om, at integreret europæisk grænseforvaltning også skal omfatte samarbejde mellem medlemsstaterne, som støttes og koordineres af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning. Det foreslås endvidere, at integreret europæisk grænseforvaltning skal bestå af solidaritetsmekanismer herunder særligt EU finansieringsinstrumenter.

Af Kommissionens forslag fremgår, at den integrerede europæiske grænseforvaltning vil være et fælles ansvar mellem Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og de nationale myndigheder med ansvar for grænseforvaltning, herunder kystvagterne, i det omfang de udfører grænsekontrolopgaver. Af den konsoliderede tekst fremgår, at medlemsstaterne skal sikre forvaltningen af deres ydre grænser i egen og andre medlemsstaters interesser i tæt samarbejde med agenturet. Agenturet skal støtte anvendelsen af EU-foranstaltninger med henblik på forvaltningen af de ydre grænser.

3.1. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning

Hovedopgaven for Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (agenturet) vil bl.a. være:

- at fastlægge en operationel og teknisk strategi for gennemførelsen af integreret grænseforvaltning på EU-plan,
- at overvåge, at grænsekontrollen ved de ydre grænser er effektiv,
- at yde øget operationel og teknisk støtte til medlemsstaterne gennem fælles operationer og hurtige grænseinterventioner, og
- at sikre den praktiske gennemførelse af foranstaltninger i tilfælde af situationer, der kræver hurtig handling ved de ydre grænser, samt
- at tilrettelægge, koordinere og gennemføre tilbagesendelsesoperationer og interventioner i forbindelse med tilbagesendelser.

For at kunne fastslå, om en medlemsstat er i stand til at gennemføre gældende EU-lovgivning, og for at afgøre, om der er svagheder i en medlemsstats grænseforvaltning, skal agenturet kunne danne sig et bredt og effektivt overblik over situationen i medlemsstaterne.

Med henblik herpå fastlægger forslaget følgende elementer, som skal styrke agenturets rolle i forhold til det eksisterende Frontex:

- Udsendelse af forbindelsesofficerer
- Udvidede opgaver for agenturet – intervention efter anmodning
- Agenturet tildeles en tilsynsfunktion - sårbarhedsvurdering

- Nye procedurer for situationer, der kræver en hurtig indsats – intervention på eget initiativ
- Oprettelse af center for overvågning og risikoanalyse
- Styrkelse af agenturets rolle i forbindelse med tilbagesendelse
- Europæisk samarbejde om kystvagtfunktioner
- Øget samarbejde med tredjelande

3.1.1. Udsendelse af forbindelsesofficerer

Det foreslås, at agenturet får mulighed for at sikre en regelmæssig overvågning af forvaltningen af de ydre grænser, bl.a. ved at udsende forbindelsesofficerer i medlemsstaterne. Forbindelsesofficererne skal handle på agenturets vegne og efter agenturets instruks og har til opgave at fremme samarbejdet og dialogen mellem agenturet og de nationale myndigheder, der er ansvarlige for grænseforvaltningen. Forbindelsesofficererne har endvidere til opgave at bistå medlemsstaterne med at udarbejde beredskabsplaner.

I henhold til det oprindelige forslag er forbindelsesofficererne fuldt ud integreret i de nationale myndigheders arbejde og informationssystemer, og de kan pege på eventuelle svagheder i de nationale grænseforvaltningssystemer og udarbejde henstillinger om, hvordan disse kan afhjælpes.

I det oprindelige forslag er det den administrerende direktør, som på grundlag af en risikoanalyse og i samråd med bestyrelsen, beslutter, hvordan udsendelsen skal ske og de nærmere betingelser herfor.

På baggrund af formandskabets konsoliderede tekst er der opnået enighed om, at det i stedet er agenturets bestyrelse, der på baggrund af en risikoanalyse og den administrerende direktørs indstilling træffer beslutning om, hvorvidt udsendelsen af forbindelsesofficerer skal finde sted og i givet fald fastsætter de nærmere betingelser herfor. I den konsoliderede tekst tydeliggøres det desuden, at udsendelse alene sker, hvis det er nødvendigt.

Ligeledes på baggrund af formandskabets konsoliderede tekst vil den berørte medlemsstat blive hørt om omstændighederne og varigheden af udsendelsen, inden den administrerende direktør indstiller, at der skal udsendes en forbindelsesofficer i medlemsstaten.

Hertil kommer, at det af den konsoliderede tekst fremgår, at forbindelsesofficererne forbliver agenturets ansvar, og at forbindelsesofficerens endelige rapport alene skal overvejes i forbindelse med udarbejdelsen af sårbarhedsvurderingen og ikke indgå som en del af sårbarhedsvurderingen, som oprindeligt foreslået. Desuden skal rapporten fremsendes til den berørte medlemsstat.

Den regelmæssige afrapportering, som forbindelsesofficererne foretager til den administrerende direktør, skal udover situationen ved den ydre grænse og den pågældende medlemsstats kapacitet til effektivt at håndtere situatio-

nen ved de ydre grænser, også vedrøre udførelsen af tilbagesendelsesoperationer. Såfremt en rapport viser, at der er bekymringer, skal den administrerende direktør informere medlemsstaten herom.

I Europa-Parlamentets ændringsforslag af 23. marts 2016 foreslås vedrørende indsættelse af forbindelsesofficerer bl.a., at de skal udsendes til alle medlemsstater med ydre lande- og søgrænser. Endvidere er selve proceduren meget lig proceduren i det oprindelige forslag, herunder eksempelvis at det er den administrerende direktør, som træffer afgørelse om, hvorvidt udsendelse skal ske, og at den berørte medlemsstat ikke høres, men alene orienteres, inden udsendelsen finder sted.

3.1.2. Udvidede opgaver for agenturet – intervention efter anmodning

Agenturet vil på en medlemsstats anmodning kunne tilrettelægge og koordinere hurtige grænseinterventioner og fælles operationer og udsende europæiske grænse- og kystvagthold fra en reserve til fælles operationer og til hurtige interventioner samt teknisk udstyr.

Hurtige grænseinterventioner skal sikre forstærkning i situationer, hvor der er behov for en øjeblikkelig reaktion. Alle medlemsstaterne skal i den forbindelse stille grænsevagter og andet relevant personale til rådighed til reserven til hurtige interventioner.

Af formandskabets konsoliderede tekst fremgår, at reserven, der består af et stående korps, skal omfatte minimum 1500 grænsevagter og andet relevant personale. Hver medlemsstat skal bidrage med et antal grænsevagter eller andet relevant personale, som er fastsat i et bilag til forslaget. Danmark skal ifølge bilaget bidrage med 29 grænsevagter eller andet relevant personale (der vil formentlig være tale om politifagligt personale). Dette gælder dog ikke, såfremt en risikoanalyse og hvis muligt en sårbarhedsvurdering viser, at en medlemsstat står overfor en situation, som væsentligt påvirker udførelsen af nationale grænsekontrolopgaver. I dette tilfælde skal det fastsatte bidrag halveres. Hvis der er tale om en værtsmedlemsstat, hvor den hurtige grænseintervention finder sted, skal medlemsstaten ikke stille personel til rådighed for reserven. I dette tilfælde skal bestyrelsen på forslag fra den administrerende direktør beslutte, hvordan den manglende andel af reserven udfyldes, hvis der er behov herfor.

Udsendelsen af europæiske grænse- og kystvagthold fra reserven til hurtige interventioner vil om nødvendigt straks kunne suppleres af yderligere europæiske grænse- og kystvagthold. De yderligere grænse- og kystvagthold skal bestå af personel, som stilles til rådighed af medlemsstaterne på baggrund af bilaterale aftaler. Der skal endvidere oprettes en pulje af teknisk udstyr, som stilles til rådighed af medlemsstaterne på grundlag af de behov, som agenturet kortlægger. Medlemsstaternes bidrag fastsættes på baggrund af bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne og agenturet.

Agenturet får også en central rolle i at skulle bistå Kommissionen i forbindelse med koordineringen af migrationsstyringsstøttehold i hotspots-områder. Hvis en medlemsstat står over for et uforholdsmæssigt stort migrationspres i særlige hotspots-områder langs dens ydre grænser, som er karakteriseret ved store, blandede migrationsstrømme, kan den pågældende medlemsstat anmode om operationel og teknisk forstærkning fra migrationsstyringsstøttehold. Den pågældende medlemsstat vil således skulle indgive en anmodning om forstærkning og en behovsvurdering til agenturet og andre relevante EU-agenturer, navnlig Det Europæiske Asylstøttekontor, EASO.

Der er endvidere enighed om, at den pågældende medlemsstat alene skal indgive en anmodning om forstærkning og en behovsvurdering til agenturet, som herefter informerer andre relevante EU-agenturer, navnlig Det Europæiske Asylstøttekontor, EASO, og Europol.

Det fremgår af Kommissionens forslag, at holdmedlemmerne under udførelsen af deres opgaver og udøvelsen af deres beføjelser overholder EU-retten og folkeretten samt de grundlæggende rettigheder og værtsmedlemsstatens nationale lovgivning. Endvidere fremgår, at holdmedlemmerne kun kan udføre opgaver og udøve beføjelser efter instruks fra og som hovedregel under tilstedeværelse af grænsevagter eller personale, der er involveret i opgaver i forbindelse med tilbagesendelse, fra værtsmedlemsstaten, medmindre værtsmedlemsstaten har bemyndiget de pågældende medlemmer til at handle på dens vegne.

I formandskabets konsoliderede tekst er det præciseret, at værtsmedlemsstaten kan bemyndige holdmedlemmer til at handle på dens vegne.

3.1.3. Agenturet tildeles en tilsynsfunktion - sårbarhedsvurdering

Agenturet tildeles en tilsynsfunktion, idet det gøres obligatorisk, at agenturet udarbejder en sårbarhedsvurdering vedrørende medlemsstaterne, bl.a. baseret på oplysninger fra den enkelte medlemsstat og den forbindelsesofficer, som befinder sig i medlemsstaten. Formålet med sårbarhedsvurderingen er, at agenturet skal kunne vurdere medlemsstaternes kapacitet og beredskab med henblik på kommende udfordringer, bl.a. nuværende og fremtidige trusler og nuværende og fremtidigt pres ved de ydre grænser. Sårbarhedsvurderingen berører ikke den eksisterende Schengen-evalueringsmekanisme.

Den berørte medlemsstat skal på anmodning fra agenturet fremlægge oplysninger om teknisk udstyr, personale og ressourcer, der er til rådighed på nationalt plan til grænsekontrol samt give information om beredskabsplaner vedrørende grænseforvaltning til brug for sårbarhedsvurderingen.

I Kommissionens oprindelige forslag var der lagt op til, at resultaterne af sårbarhedsvurderingen skulle forelægges agenturets tilsynsråd, som herefter skulle rådgive den administrerende direktør om, hvilke foranstaltninger

medlemsstaterne bør træffe på grundlag af resultaterne af sårbarhedsvurderingen og under hensyntagen til agenturets risikoanalyse samt resultaterne af Schengen-evalueringsmekanismen.

På baggrund af formandskabets konsoliderede *tekst* er der opnået enighed om, at tilsynsrådet helt udgår af forslaget.

Såfremt en medlemsstat ikke vedtager de nødvendige foranstaltninger inden for fristen, henviser direktøren sagen til bestyrelsen og informerer Kommissionen. Bestyrelsen træffer afgørelse om, hvilke foranstaltninger den berørte medlemsstat skal træffe.

Ligeledes på baggrund af den konsoliderede tekst er der opnået enighed om, at agenturets bestyrelse skal godkende objektive indikatorer, som den skal lægge til grund for sin prioritering af, hvilken medlemsstat der skal sårbarhedsvurderes. Bestyrelsen træffer endvidere afgørelse om, hvilken fælles sårbarhedsvurderingsmodel agenturet anvender ved udarbejdelse af sårbarhedsvurderingen. Kun, hvis det er hensigtsmæssigt, baseres vurderingen på informationer fra forbindelsesofficeren.

Det foreslås endvidere, at den administrerende direktør i samråd med den berørte medlemsstat skal udarbejde en henstilling om, hvilke nødvendige foranstaltninger medlemsstaten skal træffe og tidsrammen, indenfor hvilken de skal foretages. Den administrerende direktør henstiller til den berørte medlemsstat, at den træffer de nødvendige foranstaltninger. Såfremt medlemsstaten ikke følger henstillingen, træffer bestyrelsen på baggrund af den administrerende direktørs opfordring afgørelse om, hvilke foranstaltninger der skal træffes. Bestyrelsens afgørelse er bindende for den berørte medlemsstat. Såfremt medlemsstaten ikke træffer disse foranstaltninger, orienterer bestyrelsen både Rådet og Kommissionen, hvorefter Rådet på forslag af Kommissionen kan træffe afgørelse om de foranstaltninger, medlemsstaten skal træffe, jf. afsnit 3.1.4. nedenfor.

I Europa-Parlamentets ændringsforslag af 23. marts 2016 tilføjes indledningsvist i artiklen, som regulerer sårbarhedsvurderingen, at agenturet som en forebyggende foranstaltning kontinuerligt skal overvåge teknisk udstyr, systemer, beredskab, kapacitet, ressourcer og beredskabsplaner vedrørende grænsekontrol. Det fremgår endvidere tydeligt af artiklen, at denne foranstaltning komplimenterer Schengen-evalueringsmekanismen.

Det fremgår endvidere af Europa-Parlamentets ændringsforslag, at vurderingen skal baseres på objektive kriterier defineret af bestyrelsen. Der ændres ikke ved Kommissionens oprindelige forslag for så vidt angår processen for sårbarhedsvurderingen. Det er således fortsat den administrerende direktør, der træffer bindende afgørelse om, hvilke foranstaltninger som den berørte medlemsstat skal træffe, og medlemsstaten bliver ikke hørt om resultaterne fra sårbarhedsvurderingen. Derimod foreslås, at bestyrelsen, så-

fremt ”systemisk sårbarhed” opdages i en medlemsstat, skal iværksætte en udvidet vurdering og overvågning. Endvidere foreslås, at sårbarhedsvurderingens resultater skal forelægges Europa-Parlamentet og Rådet. Ligesom i formandskabets konsoliderede tekst foreslås det også, at tilsynsrådet udgår.

3.1.4. Nye procedurer for situationer, der kræver en hurtig indsats – intervention på eget initiativ

Af formandskabets konsoliderede tekst fremgår, at der kan iværksættes en hurtig indsats i følgende tilfælde:

- Hvis en medlemsstat ikke træffer de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med bestyrelsens afgørelse på baggrund af sårbarhedsvurderingen, jf. afsnit 3.1.3. ovenfor,
- eller i tilfælde af et særligt og uforholdsmæssigt stort migrationspres ved den ydre grænse, hvor en medlemsstat ikke har anmodet agenturet om tilstrækkelig hjælp til at varetage opgaven, eller hvor medlemsstaten ikke samarbejder tilstrækkeligt om implementering af foranstaltninger, med den konsekvens at kontrollen ved de ydre grænser bliver så ineffektiv, at den risikerer at bringe den måde, hvorpå Schengen-området fungerer, i fare.

Rådet kan i disse tilfælde på forslag fra Kommissionen træffe afgørelse ved en gennemførelsesretsakt om de foranstaltninger, som agenturet skal gennemføre, og pålægge den berørte medlemsstat at samarbejde med agenturet om gennemførelsen af disse foranstaltninger. Kommissionen skal høre agenturet, før den fremsætter sit forslag til Rådet.

Den berørte medlemsstat har pligt til at efterkomme Rådets afgørelse. Med henblik herpå skal medlemsstaten samarbejde med agenturet straks og tage de nødvendige skridt til gennemførelse af afgørelsen og den praktiske gennemførelse af de foranstaltninger, der er fastsat i afgørelsen og i den operationelle plan, der er aftalt med den administrerende direktør. Medlemsstaterne skal i den forbindelse stille grænsevagter og andet relevant personale til rådighed som fastsat af den administrerende direktør.

Såfremt en medlemsstat ikke efterkommer Rådets afgørelse inden for 30 dage og ikke samarbejder med agenturet, skal medlemsstaten skriftligt informere Kommissionen og Rådet om grundene hertil. Rådet kan, hvor den overordnede funktion af området uden grænser er i fare som en sidste udvej og som en foranstaltning til at beskytte de fælles interesser, hvor situationen udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden og indre sikkerhed i området uden intern grænsekontrol henstille, at en eller flere medlemsstater genindfører grænsekontrol ved hele eller dele af deres interne grænser i en periode på op til seks måneder. Dette tidsrum kan forlænges op til tre gange med et yderligere tidsrum på højst seks måneder, hvis det manglende samarbejde fortsætter. Rådets henstilling skal være baseret på Kommissionens forslag.

Såfremt en medlemsstat ikke følger Rådets henstilling, skal denne straks informere Kommissionen om årsagerne hertil. Kommissionen skal fremlægge en rapport til Europa-Parlamentet og Rådet, hvori Kommissionen vurderer de årsager, som medlemsstaten har angivet og konsekvenserne for beskyttelse af de fælles interesser i Schengen-området.

Af den konsoliderede tekst fremgår endvidere, at dele af de bestemmelser, der gælder for genindførsel af grænsekontrol i henhold til Schengen-grænsekodeks, finder tilsvarende anvendelse. Det drejer sig primært om bestemmelserne om proceduren for forlængelse af grænsekontrol.

For så vidt angår situationer der kræver en hurtig indsats er Europa-Parlamentets ændringsforslag af 23. april 2016 meget lig den konsoliderede tekst af 8. april 2016. I ændringsforslaget er det ligeledes Rådet, som på forslag fra Kommissionen, kan træffe afgørelse ved en gennemførelsesretsakt om de foranstaltninger, som agenturet skal gennemføre, og pålægge den berørte medlemsstat at samarbejde med agenturet om gennemførelsen af disse foranstaltninger. Det fremgår af ændringsforslaget, at en sådan afgørelse skal træffes med kvalificeret flertal. Såfremt en situation kræver en hurtig indsats, skal Europa-Parlamentet orienteres uden ugrundet ophold, herunder også om alle efterfølgende foranstaltninger og afgørelser.

Det fremgår endvidere af ændringsforslaget, at Rådet såfremt den berørte medlemsstat ikke efterkommer dettes afgørelse og ikke samarbejder tilstrækkeligt med agenturet som sidste udvej og under nærmere angivne omstændigheder kan iværksætte samme proces som beskrevet ovenfor om en henstilling en eller flere medlemsstater om genindførsel af grænsekontrol.

Som i formandskabets konsoliderede tekst fremgår det også af ændringsforslaget, at en medlemsstat, som ikke følger en sådan henstilling, straks skal informere Kommissionen om årsagerne hertil. Kommissionen skal også her aflægge rapport til Europa-Parlamentet og Rådet, hvori Kommissionen vurderer de årsager, som den berørte medlemsstat har angivet og konsekvenserne for beskyttelsen af fælles interesser i området uden intern grænsekontrol.

3.1.5. Oprettelse af center for overvågning og risikoanalyse

For at styrke agenturets rolle i forhold til den rolle, som Frontex har haft, skal der oprettes et center for overvågning og risikoanalyse med kapacitet til at overvåge migrationsstrømme mod og internt i EU og til at foretage risikoanalyser.

3.1.6. Styrkelse af agenturets rolle i forbindelse med tilbagesendelse

Agenturet vil endvidere få en større rolle i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold, idet der bl.a. skal oprettes et tilbagesendelseskontor i agenturet, og agenturet kan tilbyde at iværksætte

tilbagesendelsesoperationer, og medlemsstaterne kan anmode agenturet herom.

Medlemsstaterne skal på månedsbasis informere agenturet om deres vejledende planlægning i relation til antallet af personer, der er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, hvilke lande tredjelandetilbagesendelserne skal ske til og medlemsstaternes behov for assistance eller koordination fra agenturet.

Med henblik på at løfte opgaven i relation til tilbagesendelsesaktiviteter oprettes der bl.a. tre puljer af personale, som stilles til rådighed af medlemsstaterne. De enkelte medlemsstaters bidrag forhandles gennem årlige bilaterale aftaler. Der oprettes således en pulje af observatører til tvangsmæssige tilbagesendelser, som skal monitorere aktiviteter forbundet med tilbagesendelsesoperationer og interventioner og sikre korrekt implementering af operationerne og respekt af fundamentale rettigheder. Derudover oprettes en pulje af ledsagere til tvangsmæssige tilbagesendelser, som skal ledsage tredjelandstatsborger uden lovligt ophold i forbindelse med tilbagesendelsesoperationer. Den tredje pulje skal bestå af tilbagesendelsesspecialister, som bl.a. har til opgave at identificere bestemte grupper af tredjelandstatsborgere, skaffe rejsedokumenter fra tredjelande og facilitere konsulært samarbejde.

3.1.7. Europæisk samarbejde om kystvagtfunktioner

Der skal udvikles et tværsektorielt samarbejde mellem Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, EU-Fiskerikontrolagenturet og Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed for at forbedre synergierne mellem disse agenturer. Dette fremgår af nærværende forslag samt forslagene vedrørende ændring af forordning (EF) nr. 768/2005 om oprettelse af et EF-Fiskerikontrolagentur (KOM(2015) 669 endelig) og ændring af forordning (EF) nr. 1406/2002 om oprettelse af et europæisk agentur til søfartssikkerhed (EMSA) (KOM(2015) 667 endelig).

3.1.8. Øget samarbejde med tredjelande

Samarbejdet med tredjelande skal øges ved at koordinere det operationelle samarbejde mellem medlemsstaterne og tredjelande vedrørende grænseforvaltning, herunder koordineringen af fælles operationer, ved at udsende forbindelsesofficerer til tredjelande samt ved at samarbejde med myndighederne i tredjelande om tilbagesendelse.

Det fremgår af formandskabets konsoliderede tekst, at medlemsstaternes deltagelse i fælles operationer på tredjelandes territorier skal ske på frivillig basis. Derudover skal agenturet udarbejde en model for en statusaftale, som skal anvendes i forbindelse med aftaler mellem EU og tredjelande. Statusaftalen skal omfatte alle aspekter, som er nødvendige for udførelsen af fælles operationer på tredjelandes territorier. Denne aftale skal navnlig indeholde en beskrivelse af operationernes omfang, det civilretlige og strafferetlige ansvar samt opgaver og beføjelser for medlemmerne af de udsendte hold.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse, men Europa-Parlamentet har fremlagt ændringsforslag til forslaget om en europæisk grænse- og kystvagt den 21. april 2016, den 22. april 2016 og den 26. april 2016. Udvalgte ændringsforslag er gennemgået ovenfor i afsnit 3. Det bemærkes, at der i alt er stillet 1175 ændringsforslag.

5. Nærhedsprincippet

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

Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

Ifølge Kommissionens forslag vil den fælles grænse- og kystvagt koste 1,2 mia. euro i årene 2017-2020. Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU-budgettet. Den danske finansieringsandel udgør således ca. 180 mio. kr. over fire år. Kommissionen anfører, at forslaget kræver aktivering af de særlige fleksibilitetsinstrumenter eller revision af EU-budgettets flerårige finansielle rammer.

Det følger af forslaget, at der skal ansættes op mod 1.000 ekstra medarbejdere i agenturet frem til 2020.

Det fremgår af formanskabets konsoliderede tekst, at agenturet fuldt ud dækker omkostninger afholdt af medlemsstaterne i forbindelse med, at de stiller grænsevagter til rådighed til udsendelse af europæiske grænse- og kystvagthold, herunder reserven til hurtige interventioner. Det drejer sig om rejseomkostninger, udgifter til vaccinationer, særlige forsikringsbehov,

sundhedsydelse, dagpenge, herunder indkvarteringsomkostninger, og omkostninger vedrørende teknisk udstyr.

Det fremgår endvidere, at agenturet finansierer 100 % af indsættelsen af det tekniske udstyr, der indgår i den lavest fastsatte mængde af teknisk udstyr, som den pågældende medlemsstat skal bidrage med det pågældende år. Indsættelse af teknisk udstyr, der ikke indgår i den lavest fastsatte mængde af teknisk udstyr, samfinansieres af agenturet med indtil 75 % af de berettigede udgifter under hensyntagen til den specifikke situation, som de medlemsstater, der indsætter sådant teknisk udstyr, står i. Herudover er der enighed om, at teknisk udstyr, der ikke indgår i den lavest fastsatte mængde af teknisk udstyr, samfinansieres af agenturet med indtil 100 % af de berettigede udgifter.

Forslaget vil kunne have økonomiske konsekvenser for de myndigheder, der udfører opgaver relateret til grænsekontrol, herunder i forbindelse med indgåelse af bilaterale aftaler mellem agenturet og Danmark.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringsamarbejde den 7. april 2016.

Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse (EDPS) har den 18. marts 2016 fremlagt sin vurdering af grænse- og kystvagtsforslaget. På baggrund af vurderingen har formandskabet i sit seneste kompromisforslag foretaget en række ændringer, herunder i forhold til den juridiske ramme og præcisering af formålet for brugen af persondata og inddragelse af agenturets databeskyttelsesansvarlige i forbindelse med klager relateret til databeskyttelsesemner.

Det bemærkes desuden, at en række af de punkter, som EDPS'en havde fremhævet i sin udtalelse, allerede er imødekommet under forhandlingerne af forslaget, herunder eksempelvis at forbindelsesofficerer ikke skal have ubegrænset adgang til nationale systemer.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

På Coreper den 6. april 2016 blev der opnået foreløbig politisk enighed (generel indstilling) om formandskabets konsoliderede tekst.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen forholder sig positivt til forslaget, og det vurderes, at forslaget respekterer medlemslandenes nationale grænseforvaltningskompetencer.

Danmark kan endvidere støtte, at agenturet får yderligere ansvar i forbindelse med at assistere medlemsstater ved tilbagesendelser af tredjelandsborgere.

Den efterfølgende fastlæggelse af forslagets finansiering finder sted i en separat proces i form af et finansieringsforslag fra Kommissionen. Regeringen vil i den forbindelse, som vanligt, lægge afgørende vægt på overholdelse af EU's udgiftslofter.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg den *19. april* 2016.

Dagsordenspunkt 2: Migration: Opfølgning på EU-Tyrkiet erklæringen fra den 18. marts 2016 samt den seneste udvikling

KOM-dokument foreligger ikke

Revideret notat. Ændringer er markeret i kursiv.

1. Resumé

Rådet (retlige indre anliggender) forventes at følge op på EU-Tyrkiet erklæringen fra den 18. marts 2016 samt den seneste udvikling. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Sagen giver ikke i sig selv anledning til at redegøre for lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side støttes op om at gennemføre tiltag, der kan begrænse tilstrømningen af migranter og flygtninge, herunder ved effektiv implementering af indgåede aftaler.

2. Baggrund

Der forventes at blive fulgt op på EU-Tyrkiet erklæringen fra den 18. marts 2016 og den seneste udvikling.

3. Formål og indhold

På mødet den 18. marts 2016 mellem EU's stats- og regeringschefer og Tyrkiet blev der vedtaget en erklæring, som bygger på EU-Tyrkiet handlingsplanen af 29. november 2015. Ifølge erklæringen skal alle nye irregulære migranter, som ankommer fra Tyrkiet til de græske øer fra og med den 20. marts 2016, tilbageføres til Tyrkiet. EU vil for hver syrer, der tilbageføres til Tyrkiet, genbosætte én syrisk flygtning, der opholder sig i Tyrkiet. Genbosætning fra Tyrkiet skal ske inden for rammerne af eksisterende til-sagn fra medlemsstaterne. Erklæringen indeholder ligeledes tekst om fremskyndelse af visumliberalisering for Tyrkiet (fra og med udgangen af juni 2016) samt mulighed for supplerende finansiering på 3 mia. euro til flygtninge i Tyrkiet, når de 3 mia. euro under EU-Tyrkiet handlingsplanen er distribueret.

Den 20. april 2016 udsendte Kommissionen sin første statusrapport på implementering af EU-Tyrkiet erklæringen (COM(2016) 231 final).

Siden vedtagelsen af EU-Tyrkiet erklæringen er der sket et markant fald i antallet af ulovlige grænsekrydsninger fra Tyrkiet til Grækenland. Frontex oplyser, at der senest i perioden fra 27. april – 3. maj 2016 er konstateret 497 ulovlige grænsekrydsninger fra Tyrkiet til Grækenland. Den 3. maj 2016 ankom 55 irregulære migranter til Grækenland fra Tyrkiet.

Der er ifølge Kommissionen endnu ingen indikation på, at syrere, irakere og afghanere i større antal vælger ruten over det centrale Middelhav, som fortsat hovedsageligt benyttes af irregulære migranter fra Afrika.

Kun et meget begrænset antal irregulære migranter er på nuværende tidspunkt sendt tilbage til Tyrkiet. Kommissionen oplyser, at 386 irregulære migranter, heraf 14 syrere, der er ankommet fra Tyrkiet til de græske øer efter den 20. marts 2016, er returnet til Tyrkiet mellem 4. april og 3. maj 2016. Tilbageførslerne omhandler dog alene personer, som ikke har ansøgt om asyl i Grækenland.

Som det fremgår af EU-Tyrkiet-erklæringen af 18. marts 2016 vil alle migranter skulle behandles i overensstemmelse med relevante internationale standarder og med respekt for princippet om non-refoulement. Herudover fremgår det af EU-Tyrkiet-erklæringen, at migranter, der ankommer på de græske øer vil blive behørigt registreret, og at enhver asylansøgning vil blive behandlet individuelt i overensstemmelse med EU's asylproceduredirektiv.

Den 3. april 2016 vedtog Grækenland en retsakt, som giver mulighed for at anvende asylproceduredirektivets regler om første asylland og sikkert tredjeland samt sikre anvendelsen af effektive procedurer til behandling af ansøgningerne om asyl, inklusiv appel. Ligeledes har Tyrkiet den 6. april 2016 vedtaget en retsakt, som specificerer, at syrere kan anmode om og tildeles midlertidig beskyttelse, hvilket dækker både registrerede og ikke-registrerede syrere i Tyrkiet. I et brev til Kommissionen af 12. april 2016 har Tyrkiet bekræftet, at alle syrere, som tilbageføres under erklæringen, vil blive tildelt midlertidig beskyttelsesstatus.

Tilbageførsel skal i første omgang ske under den bilaterale tilbagetagelsesaftale mellem Grækenland og Tyrkiet, men det forventes, at tilbageførsel fra og med 1. juni 2016 kan ske på baggrund af tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet.

Fsya. operationelle foranstaltninger, er hotspots'ene blevet omdannet med henblik på at fremme hurtig tilbageførsel til Tyrkiet, herunder ved inddragelse af hjemsendelses- og asylmedarbejdere på hotspots'ene. På trods af faldet i antallet af ankomster ses dog et betydeligt pres på modtagelseskapaciteterne på de græske øer, hvilket bl.a. giver udfordringer ift. varetagelse af behovet hos børn og andre sårbare grupper. Presset på modtagelseskapaciteterne sker som konsekvens af, at de irregulære migranter nu er begyndt at ansøge om asyl i Grækenland i kombination med, at der endnu ikke er sket tilbageførsel af irregulære migranter, der har søgt om asyl.

Med henblik på at støtte de græske myndigheder har EASO og Frontex den 19. marts 2016 anmodet medlemsstaterne om nationale eksperter. Frontex har anmodet om 1.500 grænseeksperter til at bistå med tilførsel af migranter samt 50 tilbageførsels- og hjemsendelseseksperter. EASO har anmodet om 472 asylsagsbehandlere og 400 tolke. Generelt har medlemsstaterne afgivet tilsagn, som imødekommer anmodningerne fra Frontex og EASO, men der udestår dog en væsentlig udfordring ift. at tilvejebringe et tilstrækkeligt antal tolke.

På baggrund af anmodningerne af 19. marts 2016 fra EASO og Frontex har Danmark stillet 11 asylsagseksperter og 5 grænseeksperter til rådighed for asylsagsbehandlingen og tilbageførsel til Tyrkiet.

Pr. 20. april 2016 er 318 grænseeksperter og 21 andre eksperter udsendt som led i Frontex' anmodning, og 63 asylsagsbehandlere og 67 tolke udsendt på baggrund af EASO's anmodning. Endvidere er 25 tyrkiske forbindelsesofficerer blevet udstationeret til de græske hotspots og 5 forbindelsesofficerer er udstationeret til ankomststederne i Tyrkiet. Kommissionen forventer, at kapaciteten til behandling af asylansøgninger medio maj er på 200 sager pr. dag.

En styringskomité bestående af Kommissionen, Grækenland, EASO, Frontex, Europol, formandskabet (Nederlandene), Frankrig, Storbritannien og Tyskland fører tilsyn med implementering af erklæringen ift. tilbageførsel og genbosætning samt adresserer flaskehalsproblemer.

Den 25. april 2016 har Kommissionen modtaget et brev fra Tyrkiet, der giver de samme garantier til ikke-syriske asylansøgere, som tidligere er givet til syriske asylansøgere. Nævnte garantier, såfremt disse vurderes at være tilstrækkelige, skal bane vejen for iværksættelse af sagsbehandling og tilbageførsel af ikke-syrere i overensstemmelse med asylproceduredirektivets regler. Det nærmere indhold af nævnte brev kendes dog ikke på nuværende tidspunkt.

Endelig bemærkes, at der mellem den 4. april og 3. maj 2016 er genbosat 135 syrere fra Tyrkiet til henholdsvis Tyskland, Finland, Litauen, Nederlandene og Sverige. På nuværende tidspunkt arbejdes der med udarbejdelse af et sæt standardprocedurer (SOPs) for genbosætning ud af Tyrkiet, som forventes vedtaget som medlemsstatskonklusioner.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Skal ikke høres.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant

7. Konsekvenser

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

Allerede igangsatte og kommende initiativer på migrations- og flygtningeområdet kan have statsfinansielle konsekvenser eller konsekvenser for EU's

budget. Fsva. igangsatte initiativer er de statsfinansielle konsekvenser uddybet nærmere i de enkelte sagsfremstillinger.

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 8. april 2016.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det er forventningen, at der vil være generel støtte til en mere effektiv implementering af eksisterende og nye tiltag med henblik på at dæmpe migrationspresset på EU.

10. Regeringens generelle holdning

Det er regeringens generelle holdning, at den nuværende migrations- og flygtningesituation kræver, at man har fokus på udmøntning af eksisterende lovgivning og aftaler, herunder særligt en effektiv udmøntning af EU-Tyrkiet handlingsplanen og EU-Tyrkiet erklæringen samt sikring af fuldt operative hotspots med henblik på identifikation, registrering og fingeraftryksoptag af alle irregulære migranter og asylansøgere på den ydre grænse. Herudover støtter regeringen tiltag til effektivisering af tilbagesendelse af personer uden lovligt ophold og uden behov for beskyttelse.

Regeringen vil generelt være positivt stemt overfor tiltag, der kan bidrage til at styrke kontrollen ved de ydre grænser og genoprette Schengen-områdets normale funktion, idet Schengen-grænsekodeks og Dublin-systemet bør anvendes fuldt ud. Schengen-landene bør således nægte indrejse ved de ydre grænser for tredjelandstatsborgere, der ikke opfylder indrejsebetingelserne, og som ikke har indgivet en asylansøgning, selv om de har haft mulighed for at gøre det.

11. Tidligere forelæggelse for Folketinget.

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 15. april 2016.

Dagsordenspunkt 3: Visumpolitik

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 539/2011 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (Georgien)

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 539/2011 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (Kosovo)

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 539/2011 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (Tyrkiet)

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 539/2011 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (Ukraine)

KOM (2016) 236 (Ukraine)

KOM (2016) 142 (Georgien)

KOM (2016) 277 (Kosovo)

KOM (2016) 279 (Tyrkiet)

Nyt notat

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag om ændring af forordning (EF) nr. 539/2011 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (visumforordningen) med henblik på, at Georgien, Kosovo, Tyrkiet og Ukraine flyttes til listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget fra kravet om visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser ved ophold i højst 90 dage inden for en periode på 180 dage. Forslagene vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Det vurderes ikke, at de foreslåede ændringer vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. Fra dansk side er der støtte til at meddele visumfrihed, såfremt landene lever op til kravene i de individuelt udarbejdede handlingsplaner, som danner baggrund for visumliberaliseringsdialogerne.

Set i lyset af den migrationssituation som EU befinder sig i og de afsluttede visumdialoger med Georgien, Kosovo, Tyrkiet og Ukraine, har flere medlemsstater sat spørgsmålstegn ved, om den eksisterende mulighed for suspension af visumfrihed giver den nødvendige fleksibilitet til at handle i presserende tilfælde. Kommissionen har på den baggrund fremsat forslag til en ændring af visumforordningen med det formål at styrke muligheden for suspension.

2. Baggrund

Kommissionen har på baggrund af visumliberaliseringsforhandlinger med Georgien, Ukraine, Kosovo og Tyrkiet fremsat forslag om ændring af forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (visumforordningen).

Forslagene om visumfrihed er fremsat henholdsvis den 9. marts 2016 for Georgien, den 20. april 2016 for Ukraine og den 4. maj 2016 for Kosovo og Tyrkiet.

Visumforordningen består bl.a. af to lister opført som bilag I og II. Bilag I omfatter de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af et visum for at indrejse på EU-medlemsstaternes område og bilag II omfatter de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget fra kravet om visum.

Kommissionens forslag indebærer, at Georgien, Ukraine, Kosovo og Tyrkiet flyttes fra listen i bilag I til bilag II og dermed gøres visumfri.

I forlængelse heraf fremsatte Kommissionen den 4. maj 2016 forslag om at foretage en ændring af bestemmelsen om suspension i visumforordningens art. 1 a, som blev indført med ændringsforordning nr. 1289/2013 i december 2013.

Forslagene er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF), artikel 77, stk. 2, litra a). Forslag til ændring af forordningen udgør en udvikling af Schengenreglerne og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Visumområdet er som udgangspunkt omfattet af det danske retsforbehold. Efter artikel 6 i protokol 22 til TEUF om Danmarks stilling deltager Danmark fuldt ud ved foranstaltninger, der udpeger de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser. Danmark deltager således i, og er bundet af forhandlinger om, hvilke lande, der fremover skal visumfritages, samt ændringer til forordningen.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Forud for fremsættelsen af de enkelte forslag, har der været en visumfrihedsdialog, der har taget udgangspunkt i individuelle handlingsplaner, som fastlægger, hvilke mål de respektive tredjelande skal leve op til for at opnå visumfrihed. Det er Kommissionen, der vurderer, hvornår alle mål i handlingsplanen er opnået og forslag om visumfrihed kan stilles.

3.2. Nærmere om de enkelte forslag

Georgien

Kommissionen offentliggjorde den fjerde og sidste fremskridtsrapport for Georgien den 18. december 2015. I rapporten konkluderes det, at Georgien har gjort de nødvendige fremskridt og opfyldt alle de nødvendige benchmarks i handlingsplanen for at opnå visumfrihed. På baggrund af konklusionerne i den fjerde fremskridtsrapport har Kommissionen den 9. marts 2016 stillet forslag om at overflytte Georgien til listen over visumfri lande (bilag II).

Ukraine

Kommissionen offentliggjorde den sjette og sidste fremskridtsrapport for Ukraine den 18. december 2015. I rapporten konkluderes det, at Ukraine har gjort de nødvendige fremskridt og opfyldt alle de nødvendige benchmarks i handlingsplanen for at opnå visumfrihed. På baggrund af konklusionerne i den sjette fremskridtsrapport har Kommissionen den 20. april 2016 stillet forslag om at overflytte Ukraine til listen over visumfri lande (bilag II).

Kosovo

Kommissionen offentliggjorde den fjerde og sidste fremskridtsrapport for Kosovo den 4. maj 2016. I rapporten konkluderes det, at Kosovo har gjort de nødvendige fremskridt og opfyldt alle de nødvendige benchmarks i handlingsplanen for at opnå visumfrihed. På baggrund af konklusionerne i den fjerde fremskridtsrapport har Kommissionen den 4. maj 2016 stillet forslag om at overflytte Kosovo til listen over visumfri lande (bilag II).

Tyrkiet

Kommissionen offentliggjorde den tredje og sidste fremskridtsrapport for Tyrkiet den 4. maj 2016. I rapporten angives det, at de tyrkiske myndigheder endnu ikke har opfyldt syv ud af 72 krav.

To ud af de syv udestående krav kræver af praktiske og proceduremæssige årsager en længere gennemførelsesfrist, hvorfor det ikke har været muligt at opfylde dem fuldt ud forud for den sidste fremskridtsrapport. Det drejer sig om følgende to krav:

- Opgradering af de nuværende biometriske pas, så de indeholder sikkerhedselementer, der er i overensstemmelse med de seneste EU-standarder.

- Fuldstændig gennemførelse af bestemmelserne i tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet, herunder bestemmelserne om tilbagetagelse af tredjelandsstatsborgere.

Det er angivet i rapporten, at Kommissionen og de tyrkiske myndigheder er blevet enige om praktiske måder, hvorpå disse to krav kan gennemføres, før de vurderes som værende opfyldt.

Navnlig gennemførelse af bestemmelserne i tilbagetagelsesaftalen mellem EU og Tyrkiet, fremhæves som et af de grundlæggende krav for indførelsen af en visumfritagelsesordning for Tyrkiet. Kommission lægger således op til, at de vil fortsætte monitoreringen af, hvorvidt Tyrkiet lever op til deres forpligtelse på dette punkt, også efter Tyrkiet er meddelt visumfrihed.

For så vidt angår opgraderingen af de nuværende biometriske pas har Tyrkiet oplyst Kommissionen, at de vil have iværksat alle nødvendige foranstaltninger til at kunne udstede biometriske pas, der lever op til EU's standarder, inden udgangen af 2016. Parallelt hermed vil tyrkiske pas, der bliver udstedt i perioden fra start juni 2016 til 31. december 2016, indeholde et ansigtsfoto af pashaveren samt fingeraftryk, der lever op til internationale standarder. Efter aftalen betyder det helt ekstraordinært, at visumfritagelsen fra fritagelsestidspunktet også vil gælde for indehavere af disse pas, under forudsætning af, at de er udstedt i perioden fra 1. juni 2016 til 31. december 2016. Undtagelsen vil være i kraft frem til 31. december 2017.

Derudover opfordrer Kommissionen de tyrkiske myndigheder til straks at gøre det nødvendige for at opfylde de resterende fem krav:

- at vedtage nødvendige foranstaltninger for at forhindre korrupsion
- at vedtage lovgivning på området for beskyttelse af persondata, der svarer til EU standarder
- at forhandle en operationel samarbejdsaftale med Europol
- at tilbyde effektivt juridisk samarbejde i spørgsmål om kriminalsager til alle EU-medlemsstater
- at revidere den tyrkiske terrorlovgivning og terrorretspraksis med henblik på at tilpasse den til gældende EU standarder.

Selvom Tyrkiet den 4. maj 2016 endnu ikke levede fuldt op til målene i handlingsplanen, fremsatte Kommissionen samtidig med offentliggørelsen af rapporten forslag om at overflytte Tyrkiet til listen over visumfri lande (bilag II) inden udgangen af juni 2016.

Styrkelse af reglerne om muligheden for suspension

Visumforordningen giver i medfør af Rådets forordning nr. 1289/2013 om ændring af Rådets forordning nr. 539/2001 mulighed for midlertidigt at suspendere et tredjeland, der har opnået visumfrihed, i tilfælde af en nødsituation, hvor det vurderes, at der er behov for en hurtig reaktion for at løse vanskeligheder, som mindst én medlemsstat står overfor, idet der tages højde

for denne nødsituations overordnede følger for Unionen som helhed (suspensionsmekanismen).

En nødsituation defineres som en situation, hvor mindst én medlemsstat i en periode over seks måneder sammenlignet med samme periode i det forudgående år, eller med de seks måneder, der gik forud for gennemførelsen af visumfritagelsen for statsborgere fra det pågældende tredjeland, står overfor en situation, som medlemsstaten ikke selv kan afbøde, hvor medlemsstaten oplever en væsentlig og pludselig stigning på over 50 % i antallet af:

- statsborgere fra det pågældende tredjeland, som opholder sig på medlemsstatens område uden ret hertil,
- asylansøgninger fra statsborgere fra det pågældende tredjeland, for hvilket anerkendelsesprocenten er lav, når en sådan stigning forårsager særligt pres på medlemsstatens asylsystem, og
- afviste anmodninger til det pågældende tredjeland om tilbagetagelse af egne statsborgere

Flere medlemsstater har udtrykt bekymring i relation til visumfrihed for nye tredjelands, selvom kravene i de respektive handlingsplaner er opfyldt med henvisning til, at de nuværende regler for at suspendere visumfriheden for et tredjeland er utilstrækkelige. Der henvises bl.a. til den situation, hvor et tredjeland ikke længere lever op til de krav, som oprindeligt dannede grundlag for, at de blev meddelt visumfrihed.

Med Kommissionens forslag om en ændring af suspensionsmekanismen forslås det, at mekanismen styrkes, så det gøres lettere for medlemsstaterne at underrette Kommissionen om en situation, der kan føre suspension, samt at anvendelsesområdet for suspensionsmekanismen udvides til at gælde flere situationer.

Suspensionsmekanismen skal ikke kun finde anvendelse ”i nødsituationer, som en sidste udvej”, men mere generelt i tilfælde, hvor visumliberaliseringen fører til en betydelig stigning i antallet af illegale immigranter, ubegrundede asylansøgninger, eller afviste anmodninger om tilbagetagelse. Stigningen skal fortsat være betydelig, mens det nugældende krav om, at situationen også skal være opstået pludseligt, foreslås fjernet.

Dertil forslås, at suspensionsmekanismens anvendelsesområde udvides til også at omfatte den situation, hvor tredjelandet ikke overholder en aftale indgået med EU om at tilbagetage af ikke kun egne, men også andre tredjelandsstatsborgere, der har passeret gennem tredjelandet.

Udover at udvide anvendelsesområdet for brugen af suspensionsmekanismen foreslås det, at perioden for hvornår en situation, der kræver handling opstår, til suspension faktisk kan træde i kraft, afkortes. Det foreslås bl.a., at sammenligningsperioden for en vurdering af, hvornår en stigning er betyde-

lig (referenceperioden), nedsættes fra de nuværende 6 måneder til 2 måneder.

Som det tredje hovedelement foreslås det, at ikke kun medlemsstaterne, men også Kommissionen skal kunne tage initiativ til at udløse suspensionsmekanismen. Kommissionen tillægges initiativet, hvis de har fået konkret og troværdig information om en situation som også en medlemsstat kunne have rapporteret om. Derudover skal Kommissionen også have initiativret i den mere generelle situation, hvor et tredjeland ikke samarbejder som fastsat i en indgået aftale mellem tredjelandet og EU om tilbagetagelse. Som eksempel kan det være situationer, hvor tredjelandet afviser, eller ikke besvarer en anmodning om tilbagetagelse fra et EU land.

Hvor Kommissionen på baggrund af en underretning, eller på baggrund af konkret og troværdig information fra en medlemsstat, beslutter at der er behov for at handle, foreslås det, at fristen for at stille forslag midlertidig suspendere et tredjeland fra visumfrihed, reduceres fra nu 3 måneder til 1 måned.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der ses ikke at foreligge udtalelser fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Da forordning (EF) nr. 539/2001 er en EU-retsakt, kan den kun ændres ved en tilsvarende retsakt. Medlemsstaterne kan ikke handle enkeltvis.

6. Gældende dansk ret

Ændringer af forordningen finder direkte anvendelse i dansk ret fra tidspunktet for ikrafttrædelsen.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som anført under punkt 6 finder ændringer af forordningen direkte anvendelse i dansk ret.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have væsentlige økonomiske konsekvenser.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Forslagene har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandrings-samarbejde den 9. maj 2016.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at være offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger. Det bemærkes, at Belgien, Tyskland og Frankrig forud for Kommissionens forslag herom har fremsat forslag om at styrke suspensionsmekanismen.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter forslaget om at meddele visumfrihed til Georgien, Kosovo og Ukraine, da Kommissionen har vurderet, at samtlige krav i de individuelle handlingsplaner er opfyldt.

Regeringen kan ikke støtte, at Tyrkiet meddeles visumfrihed på nuværende tidspunkt, hvor Kommissionen vurderer, at flere vigtige mål i handlingsplanen endnu ikke er opfyldt.

Regeringen kan støtte et forslag om at ændre mekanismen til suspension af visumfrihed i Rådets forordning nr. 539/2001 (visumforordningen).

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslagene har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 4: Schengen-områdetets funktion - Opfølgning på Kommissionens meddelelse til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet: "Tilbage til Schengen - En køreplan"

COM (2016) 120 final og COM (2016) 275 final

Nyt notat.

1. Resumé

Det Europæiske Råd gav på sit møde den 18.-19. februar 2016 mandat til på samordnet vis at genoprette Schengen-områdets normale funktion. Som svar herpå vedtog Kommissionen den 4. marts 2016 en meddelelse: "Tilbage til Schengen - En køreplan". Udover vedtagelsen og gennemførelsen af forslaget om en europæisk grænse- og kystvagt samt en normalisering af Dublin-samarbejdet omfatter køreplanen en beskrivelse af de forskellige faser henimod en iværksættelse af proceduren i artikel 26 (nu artikel 29) i Schengen-grænsekodeks. Det opstilles desuden som mål, at al kontrol ved de indre grænser ophæves inden seks måneder efter indførelsen heraf, dvs. ultimo 2016. I konklusionerne fra Det Europæiske Råd den 7. marts 2016 blev det understreget, at alle elementerne i Kommissionens køreplan bør gives prioritet med henblik på at genetablere Schengen-områdets normale funktion. Den 4. maj 2016 har Kommissionen med hjemmel i Schengen-grænsekodeks artikel 29 fremsat forslag til Rådets henstilling om, at Danmark, Sverige, Tyskland, Østrig og Norge opretholder midlertidig intern grænsekontrol i højst seks måneder fra vedtagelsen af henstillingen. Der er lagt op til, at henstillingen vedtages af Rådet den 12. maj 2016. Danmark støtter, at artikel 29-proceduren i Schengen-grænsekodeks bringes i anvendelse, idet det derved sikres, at genindførsel af grænsekontrol ved de indre grænser sker i en EU-koordineret proces, hvilket vil kunne give EU op til to år til at håndtere de aktuelle udfordringer på migrationsområdet, herunder navnlig implementering af EU-Tyrkiet handlingsplanen, velfungerende hotspots og implementering af Kommissionens "grænsepakke". Fra dansk side støtter man op om målsætningen om, at de midlertidige kontroller ved de indre grænser bør ophæves ved udgangen af året, hvis forholdene tillader det. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Forslaget har ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

Det Europæiske Råd gav på sit møde den 18.-19. februar 2016 mandat til på samordnet vis at genoprette Schengen-områdets normale funktion.

Som svar herpå vedtog Kommissionen den 4. marts 2016 en meddelelse til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet: "Tilbage til Schengen - En køreplan" [COM(2016) 120 final].

Kommissionens meddelelse indeholder en detaljeret køreplan for de foranstaltninger, der ifølge Kommissionen skal træffes for senest ved udgangen af 2016 at sikre et normalt fungerende Schengen-område.

I konklusionerne fra Det Europæiske Råd den 7. marts 2016 blev det understreget, at alle elementerne i Kommissionens køreplan bør gives prioritet med henblik på at genetablere Schengen-områdets normale funktion.

Udover vedtagelsen og gennemførelsen af forslaget om en europæisk grænse- og kystvagt samt en normalisering af Dublin-samarbejdet omfatter køreplanen en beskrivelse af de forskellige faser henimod en iværksættelse af proceduren i artikel 26 (nu artikel 29) i Europa-Parlamentets og Rådets forordning EF nr. 562/2006 af 15. marts 2016 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks).

Efter artikel 29 i Europa-Parlamentets og Rådet forordning (EU) 2016/399 af 9. marts 2016 om en EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengen-grænsekodeks) (kodifikation) vedtager Rådet (ved kvalificeret flertal) efter forslag fra Kommissionen som en sidste udvej en henstilling rettet til en eller flere medlemsstater om midlertidigt at genindføre grænsekontrol ved deres indre grænser eller bestemte dele heraf. En sådan henstilling forudsætter, at der foreligger ekstraordinære omstændigheder, hvor den overordnede funktion af området uden kontrol ved de indre grænser er truet, at truslen skyldes vedvarende alvorlige mangler i forbindelse med grænsekontrollen ved de ydre grænser, og at de ekstraordinære omstændigheder udgør en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed inden for Schengen-området eller dele heraf.

Foranstaltninger som led i genindførelsen af grænsekontrollen efter artikel 29 skal være proportionale og må højst vare seks måneder med mulighed for forlængelse i en samlet periode på op til 2 år.

Proceduren for Rådets henstilling om midlertidig genindførelse af grænsekontrol forudsætter bl.a., at Kommissionen udarbejder en Schengen-evalueringsrapport vedrørende den berørte medlemsstat, og at medlemsstaten ikke inden tre måneder har rettet op på de alvorlige mangler, som Kommissionen har konstateret i rapporten.

Den 4. maj 2016 har Kommissionen med hjemmel i Schengen-grænsekodeks artikel 29 fremsat forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse om en henstilling med henblik på midlertidigt at genindføre intern grænsekontrol, hvor ekstraordinære omstændigheder truer den overordnede funktion af Schengen-området [COM 2016(275)]. Henstillingen omfatter Danmark, Sverige, Tyskland, Østrig og Norge.

3. Formål og indhold

3.1. Kommissionens meddelelse af 4. marts 2016: "Tilbage til Schengen - En køreplan"

I meddelelsen af 4. marts 2016 anførte Kommissionen, at der er brug for en indsats på tre områder for at få grænseforvaltningen inden for Schengen-systemet til at fungere normalt igen.

For det første skal der træffes foranstaltning til at afhjælpe de alvorlige mangler, der er blevet konstateret ved Grækenlands forvaltning af de ydre grænser. Medlemsstaterne, Kommissionen og EU-agenturerne skal bistå Grækenland hermed.

For det andet skal tilgangen med at vinke migranterne videre ophøre. Medlemsstaterne skal påtage sig deres ansvar og overholde EU-retten, både mht. at give adgang til asylproceduren til personer, der anmoder om asyl, og nægte de personer, der ikke opfylder indrejsebetingelserne, indrejse ved grænsen.

For det tredje skal de nuværende ensidige beslutninger om genindførelse af grænsekontrol erstattes af en samordnet tilgang til midlertidig grænsekontrol med henblik på efterfølgende at ophæve al kontrol ved de indre grænser så hurtigt som muligt og med en klar måldato i december 2016. Schengen-grænsekodeks giver udtrykkeligt mulighed for at anvende en sådan samordnet tilgang.

Kommissionen fremhæver endvidere, at den nuværende krise har understreget de tætte strukturelle forbindelser mellem grænseforvaltningen og asylområdet, herunder behovet for og vigtigheden af, at medlemsstaterne overholder Dublin-reglerne, og at der skal ske effektive Dublin-overførsler (tilbagesendelse til det EU-land, hvor asylansøgeren først ankom), da et ikke-operationelt Dublin-samarbejde underminerer omfordelingsordningen og øger de sekundære bevægelser.

Sammen med en gennemførelse af EU-Tyrkiet handlingsplanen vil disse foranstaltninger ifølge Kommissionen tilsammen og på samordnet vis kunne skabe grundlaget for at vende tilbage til et normalt fungerende Schengen-område ved udgangen af 2016.

Såfremt den samlede situation tillader det, er målet således at ophæve al kontrol ved de indre grænser inden for Schengen-området inden seks måneder efter indførelsen heraf, dvs. ultimo 2016. I den forbindelse fremhæver Kommissionen i meddelelsen af 4. marts 2016 nødvendigheden af vedtagelse af forslaget til en europæisk grænse- og kystvagt senest i juni 2016, fuldt operationelt grænse- og kystvagtsagentur senest i august 2016 og gennemførelse af det nye agenturs første sårbarhedsvurderinger af relevante medlemsstater senest i september 2016 med henblik på at iværksætte forebyggende foranstaltninger, der eventuelt vil være nødvendige.

Kommissionens meddelelse indeholder med henblik herpå en detaljeret køreplan for de foranstaltninger, der ifølge Kommissionen skal træffes for at sikre et fuldt fungerende Schengen-samarbejde, herunder en beskrivelse af de forskellige faser henimod en iværksættelse af proceduren i artikel 29 i Schengen-grænsekodeks.

3.2. Kommissionens forslag af 4. maj 2016 til Rådets henstilling til visse medlemsstater om midlertidigt at genindføre intern grænsekontrol

Kommissionens forslag er fremsat på baggrund af de alvorlige mangler, der er konstateret i forbindelse med Grækenlands forvaltning af de ydre grænser. Disse mangler blev fastslået i en rapport af 2. februar 2016 på grundlag af en evaluering af Grækenlands implementering af Schengen-reglerne. Den 12. februar 2016 vedtog Rådet en henstilling med de punkter, som Grækenland skulle rette op på for at afhjælpe manglerne. Den 12. marts 2016 fremlagde Grækenland sin handlingsplan til imødegåelse af Rådets henstillinger. Kommissionens og medlemsstaternes eksperter foretog en ny Schengen-evaluering af Grækenlands sø-, land- og luftgrænser mellem den 10. og den 16. april 2016. Den 12. april 2016 fremlagde Kommissionen sin vurdering af hensigtsmæssigheden af handlingsplanen [COM(2016) 220 final]. Konklusionen var, at der var gjort væsentlige fremskridt, men at der stadig var behov for forbedringer, hvorfor Kommissionen bad Grækenland om at tilføje yderligere elementer til handlingsplanen inden den 26. april 2016, hvilket Grækenland gjorde.

Kommissionen konstaterer i forslaget af 4. maj 2016, at Grækenland har gjort betydelige fremskridt, og at den begyndende implementering af EU-Tyrkiet erklæringen af 18. marts 2016 samt de igangværende Frontex- og NATO-operationer har ført til et markant fald i antallet af migranter og asylansøgere, der indrejser fra Tyrkiet til Grækenland. Desuden har den støtte, som Grækenland har modtaget fra EU-agenturer og andre medlemsstater, sat Grækenland i stand til at gøre fremskridt i forhold til registrering i hotspotsene af asylansøgere og migranter. Der er imidlertid behov for at cementere bæredygtigheden af denne udvikling.

Der henvises endvidere til, at manglerne i forvaltningen af de ydre grænser sammenholdt med det rekordhøje antal migranter, der er ankommet til EU siden 2015, herunder navnlig til Grækenland, har resulteret i omfattende sekundære bevægelser og heraf følgende trusler mod den offentlige orden og sikkerhed i flere medlemsstater, som på den baggrund har indført midlertidig grænsekontrol.

På trods af de fremskridt, der er gjort, finder Kommissionen, at der fortsat er alvorlige strukturelle mangler i Grækenlands forvaltning af de ydre grænser, og at Schengen-området overordnede funktion fortsat er truet. Der henvises til, at der som følge af disse vedvarende mangler sammenholdt med det høje antal irregulære og ikke-registrerede migranter, der fortsat befinder sig i Grækenland, fortsat er betydelig risiko for sekundære bevægelser, som fik flere medlemsstater til midlertidigt at genindføre kontrol ved de indre grænser.

Det konstateres, at den midlertidige grænsekontrol, som fem lande (Østrig, Tyskland, Danmark, Sverige og Norge) på nuværende tidspunkt har indført, er proportional og egnet til at imødegå denne trussel i overensstemmelse med Schengen-grænsekodeks.

På den baggrund foreslår Kommissionen Rådet at henstille til Østrig, Tyskland, Danmark, Sverige og Norge at opretholde en proportional midlertidig grænsekontrol i en periode på højst seks måneder fra datoen for vedtagelsen af henstillingen ved følgende indre grænser:

- **Østrig:** ved landegrænsen mellem Østrig og Ungarn og landegrænsen mellem Østrig og Slovenien;
- **Tyskland:** ved landegrænsen mellem Tyskland og Østrig;
- **Danmark:** i de danske havne med færgeforbindelser til Tyskland og ved landegrænsen mellem Danmark og Tyskland;
- **Sverige:** i de svenske havne i politiregion Syd og Vest og ved Øresundsbroen;
- **Norge:** i de norske havne med færgeforbindelser til Danmark, Tyskland og Sverige.

Medlemsstaterne skal, såfremt de genindfører grænsekontrol i henhold til henstillingen, underrette de øvrige medlemsstater, Europa-Parlamentet og Kommissionen. Kontrollen bør være målrettet og begrænset til, hvad der er absolut nødvendigt for at imødegå den trussel, der er konstateret. Medlemsstaterne skal foretage en løbende evaluering af kontrollen og tilpasse den til den aktuelle trussel, herunder udfase den, såfremt det er hensigtsmæssigt. De skal afrapportere til Kommissionen hver anden måned.

Der er lagt op til, at henstillingen vedtages af Rådet den 12. maj 2016.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ingen udtalelse fra Europa-Parlamentet. Det fremgår af forslaget, at medlemsstaterne skal orientere Europa-Parlamentet, såfremt de indfører midlertidig grænsekontrol i overensstemmelse med henstillingen.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til, at det af artikel 29 i Schengen-grænsekodeks fremgår, at Rådet efter forslag fra Kommissionen vedtager en henstilling om midlertidig grænsekontrol, og at handling på EU-plan er påkrævet, når den overordnede funktion af området uden indre grænser er truet.

Nærhedsprincippet vurderes overholdt.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Forslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser og vurderes ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 9. maj 2016.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til sagen. Det bemærkes i den forbindelse, at Danmark sammen med Sverige, Tyskland, Østrig og Frankrig den 2. maj 2016 opfordrede Kommissionen til at fremsætte et konkret forslag om at bringe artikel 29 i Schengen-grænsekodeks i anvendelse.

10. Regeringens generelle holdning

Danmark støtter, at artikel 29-proceduren i Schengen-grænsekodeks bringes i anvendelse, idet det derved sikres, at genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser sker i en EU-koordineret proces. Anvendelse af artikel 29 vil endvidere – selvom Kommissionen i første omgang alene lægger op til at anvende artikel 29-proceduren i seks måneder – kunne give EU op til to år til at håndtere de aktuelle udfordringer på migrationsområdet, herunder navnlig med implementering af EU-Tyrkiet handlingsplanen, vel-fungerende hotspots og vedtagelse af samt implementering af Kommissionens fremlagte ”grænsepakke”. Fra dansk side støtter man op om målsætningen om, at de midlertidige kontroller ved de indre grænser bør ophæves ved udgangen af året, hvis forholdene tillader det.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Dagsordenspunkt 5: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning)

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det europæiske agentur for asyl og ophævelse af forordning (EU) nr. 439/2010

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, for identificering af tredjelandstatsborger uden lovligt ophold eller statsløse og om forespørgsler om sammenligning af Eurodac-data af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og Europol til brug for retshåndhævende formål (omarbejdning)

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

1. Resumé

Kommissionen fremlagde den 4. maj 2016 et forslag til revision af Dublinforordningen, som bl.a. indeholder en korrigerende omfordelingsmekanisme. Forslaget fremlægges som led i en første pakke af lovforslag, som ligeledes indeholder forslag til revision af forordningen om EASO's mandat samt Eurodac-forordningen, med henblik på udmøntning af Kommissionens meddelelse af 6. april 2016 om reform af det fælles europæiske asylsystem. Omfordelingsmekanismen, som baseres på en fordelingsnøgle, skal aktiveres, når enkelte medlemsstater rammer en tærskel for antallet af asylansøgninger. Der pågår for nuværende en analyse af rammerne for Danmarks parallelaftale i sammenhæng med forslaget til en revideret Dublinforordning. Generelt arbejder regeringen for etablering af en ordning, som fastholder Danmarks deltagelse i Dublin-systemet uden at blive omfattet af en del af en tvungen omfordelingsordning. Danmark står samtidig fast på, at asyl- og indvandringspolitikken fastlægges i Danmark.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 4. maj 2016 et forslag til revision af Dublinforordningen. Forslaget fremlægges som led i en første pakke af lovforslag, som ligeledes indeholder forslag til revision af forordningen om EASO's mandat samt Eurodac-forordningen, med henblik på udmøntning af Kommissionens meddelelse af 6. april 2016 om reform af det fælles europæiske asylsystem. Den anden lovpakke forventes at blive fremlagt ultimo juli og

vedrører ændringer til asylproceduredirektivet, modtagelsesdirektivet og kvalifikationsdirektivet.

Det danske retsforbehold

Forslagene er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Danmark har imidlertid en parallelaftale i forhold til den gældende Dublin-forordning og Eurodac-forordningen, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet retsakterne med ændringer på mellemstatsligt grundlag, såfremt Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Kommissionen om, at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i national lovgivning, jf. parallelaftalens artikel 3, stk. 2. Hvis Danmark beslutter ikke at gennemføre sådanne ændringer, følger det af parallelaftalens artikel 3, stk. 7, at aftalen som udgangspunkt betragtes som opsagt.

Der pågår for nuværende en analyse af rammerne for Danmarks parallelaftale i sammenhæng med forslaget til en revideret Dublin-forordning.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Forslagene er led i udmøntningen af Kommissionens meddelelse af 6. april 2016 om en reform af det fælles europæiske asylsystem som beskriver forskellige ideer til reform af det fælles europæiske asylsystem inden for 5 områder:

- 1) Etablering af et bæredygtigt og fair system for fastlæggelse af en medlemsstats ansvar for asylansøgere
- 2) Styrkelse af Eurodac-systemet
- 3) Større konvergens inden for EU's asylsystem
- 4) Forhindring af sekundære bevægelser inden for EU
- 5) Et nyt mandat for EU's asylstøttekontor (EASO)

Hertil indeholder Kommissionens meddelelse et separat kapitel om styrkelse af muligheden for lovlig indrejse til Europa, herunder genbosætning.

Formålet med forslagene er bl.a. at indarbejde en korrigerende omfordelingsmekanisme, som er permanent og obligatorisk, med henblik på at sikre omfordeling blandt EU-landene. Omfordelingsmekanismen, som baseres på en fordelingsnøgle, aktiveres, når enkelte medlemsstater rammer en nærme-

re fastsat tærskel for antallet af asylansøgninger. Antallet af asylansøgere over denne tærskel skal herefter omfordeles til de øvrige EU-lande.

Kommissionens forslag til en revideret Dublin-forordning fremsættes på baggrund af Traktatens artikel 78(2)(e) om kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidiær beskyttelse. Dette er samme hjemmel som den eksisterende Dublin-forordning.

Forslaget indeholder ligeledes en række øvrige ændringer af det eksisterende Dublin-regelsæt, som bl.a. skal afspejle eventuelle ændringer af Dublin-systemet.

Endvidere foreslås visse ændringer til forordningen om EASO's mandat og Eurodac-forordningen.

3.2. Nærmere om hovedelementerne i forslagene

En korrigerende omfordelingsmekanisme

Forslaget til en omfordelingsmekanisme er delvist baseret på en kombination af den eksisterende Dublin-forordning og det eksisterende forslag til en permanent omfordelingsordning i krisesituationer fra september 2015.

Omfordelingsmekanismen skal gælde til fordel for medlemsstater, der står over for en uforholdsmæssigt stort antal af asylansøgere, som medlemsstaten er ansvarlig for at behandle under Dublin-systemet. Mekanismen aktiveres for de(n) pågældende medlemsstat(er), når antallet af asylansøgere er højere end 150 % af den andel, som fastlægges under en fordelingsnøgle.

I den forbindelse medregnes ligeledes antallet af flygtninge, som den pågældende medlemsstat har genbosat inden for de seneste 12 måneder.

Fordelingsnøglen baseres på medlemsstaternes befolkningsstørrelse (vægtning: 50 %) og bruttonationalprodukt (vægtning: 50 %), som opgøres på baggrund af tal fra Eurostat. EASO er ansvarlig for etablering af og justeringer til fordelingsnøglen.

Der skal etableres et fælles IT-system til registrering af alle asylansøgninger i EU samt monitorering af de respektive medlemsstaters ansvar for behandling af asylansøgninger, herunder også antallet af genbosatte flygtninge til medlemsstaterne. Systemet vil løbende monitorere, hvorvidt en medlemsstat ligger over tærsklen på 150 % af den andel, som fastlægges under fordelingsnøglen, og give meddelelse til den pågældende medlemsstat og Kommissionen, når denne tærskel overstiges.

Når tærsklen overstiges og omfordelingsmekanismen aktiveres for en given medlemsstat, vil asylansøgere, som indgiver deres ansøgning efter dette tidspunkt i den pågældende medlemsstat, indgå i omfordeling. Disse perso-

ner vil herefter kunne omfordeles til de øvrige EU-lande, som ikke har overstegt deres kvote under fordelingsnøglen, dvs. på under 100 % af andelen under fordelingsnøglen.

Omfordelingsmekanismen ophører, når den pågældende medlemsstats andel af de samlede asylansøgninger i EU igen ligger under 150 % af landets andel under fordelingsnøglen.

Generelt om procedure

Medlemsstaten, som skal omfordeles fra, skal træffe afgørelse om overførsel af asylansøgere inden for en uge efter meddelelse om aktivering af omfordelingsordningen. Omfordeling skal herefter finde sted senest fire uger fra tidspunktet for endelig afgørelse.

Medlemsstaten, som skal omfordeles til, er herefter ansvarlig for at undersøge den pågældende ansøgning om asyl, medmindre en anden medlemsstat bør behandle ansøgningen på baggrund af særlige regler om uledsagede mindreårige, familiemedlemmer, personer med visum, ansøgninger indgivet i et lufthavnsområde eller afhængige personer.

En medlemsstat kan meddele Kommissionen, EASO og de øvrige medlemsstater, at den midlertidigt ikke ønsker at tage del i omfordelingsmekanismen. I denne situation skal der betales et beløb på 250.000 euro per ansøger til den medlemsstat, som i stedet er blevet ansvarlig for behandling af ansøgning under fordelingsnøglen.

Øvrige ændringer

Forslaget indeholder, foruden de dele som relaterer sig til omfordelingsmekanisme, en række øvrige ændringer med henblik på øget effektivitet og strømline det nuværende Dublin-system, herunder bl.a. regler om vurdering af ansøgere ift. regler om henholdsvis første asylland, sikkert tredjeland og sikkert oprindelsesland; forpligtelser til indgivelse af asylansøgning i det første EU-land; samt ophævelse af artikel 19 i den nuværende Dublin-forordning om ansvarets ophør.

Forslag til ændring af forordning om EASO's mandat og Eurodac-forordningen

Som led i den første lovpakke har Kommissionen fremlagt to forslag til ændringer af forordningen om EASO's mandat og Eurodac-forordningen.

Under forslaget til forordning om EASO's mandat gives mulighed for, at EASO kan spille en ny rolle i den politiske beslutningsproces og styrke dets operationelle rolle. EASO skal bl.a. være ansvarlig for en dedikeret evalueringmekanisme til sikring af medlemsstaternes overholdelse af det fælles europæiske asylsystem, herunder omfordelingsmekanismen.

Forslaget til ændring af Eurodac-forordningen skal afspejle eventuelle ændringer af Dublin-systemet. Endvidere foreslås en udvidelse af anvendelses-

området for Eurodac-systemet for at opbevare information om irregulære migranter, herunder fingeraftryk, med henblik på at fremme hjemsendelse.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet udtalelse i sagen.

5. Nærhedsprincippet

Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Forslaget giver på nuværende tidspunkt ikke anledning til at redegøre for dansk ret.

7. Konsekvenser

Kommissionen anfører, at de tre forslag samlet set vil koste cirka 2,2 mia. euro i perioden 2017-2020. Dette dækker over 1,83 mia. euro til finansiering af omfordelingsmekanismen, 364 mio. euro til ændringen af EASO's mandat og 31 mio. euro til tilpasningen af Eurodac-systemet.

Kommissionen bemærker, at forslaget kan kræve aktivering af de særlige fleksibilitetsinstrumenter eller revision af EU-budgettets flerårige finansielle rammer.

Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU-budgettet. Såfremt Danmark vælger at deltage i et revideret Dublin-samarbejde, vil Danmarks finansieringsandel således udgøre cirka 319 mio. kr.

Som anført under punkt 2 er forslaget dog omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget vil derfor i udgangspunktet ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark. Såfremt Danmark ikke deltager i Dublin-samarbejdet, vil Danmark heller ikke skulle bidrage til finansieringen af omfordelingsmekanismen.

8. Høring

Forslaget har været forelagt Specialudvalget for asyl og indvandringssamarbejde den 9. maj 2016.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

Set i lyset af de langstrakte og endnu ikke afsluttede forhandlinger om det tidligere fremsatte forslag om en permanent omfordelingsordning i krisesituationer, må det forventes, at det kommende forslag vil møde betydelig modstand fra en række lande, omend det er for tidligt at vurdere, hvorvidt forslaget vil kunne samle flertal i Rådet (retlige og indre anliggender).

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen vil nu studere Kommissionens forslag nærmere med henblik på de kommende drøftelser blandt medlemsstaterne på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 20. maj 2016.

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

Den efterfølgende fastlæggelse af forslaget finansiering finder sted i en separat proces i form af et finansieringsforslag fra Kommissionen. Regeringen vil i den forbindelse, som vanligt, lægge afgørende vægt på overholdelse af EU's udgiftslofter

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.