

Notat

SAMLENOTAT
For rådsmøde (retlige og indre anliggender)
den 10. 11. marts 2016



Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

2: Dagsordenspunkt 8

Den Europæiske Grænse- og Kystvagt: 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) 671

2. marts 2016

Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

XX: Dagsordenspunkt 9

Visumpolitik [UDGÅET]

a) Visumkodeks: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en EU-kodeks for visa (Visumkodeks) (omarbejdning) (førstebehandling)
- *Fremskridtsrapport/(evt.) generel indstilling*
KOM (2014) 164 endelig

Internationalt
Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

b) Rundrejsevisum: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af et rundrejsevisum og om ændring af konventionen om gennemførelse af Schengenaf-talen og forordning (EF) nr. 562/2006 og (EF) nr. 767/2008 (førstebehandling)
- *Fremskridtsrapport/(evt.) generel indstilling*
KOM (2014) 163 endelig

12: Dagsordenspunkt 10

Migration

a) Status over situationen og opfølgning på gennemførelsen af de trufne foranstaltninger
- *Udveksling af synspunkter*
KOM-dokument foreligger ikke

b) Kommende tiltag
- *Udveksling af synspunkter*
KOM-dokument foreligger ikke

XX: Dagsordenspunkt 11

Fremtiden for EU's asylsystem [UDGÅET]

- *Udveksling af synspunkter*
KOM-dokument foreligger ikke

Dagsordenspunkt 8. 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

KOM(2015) 671 endelig

Revideret notat. Ændringer er markeret i 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 og Kommissionen udvidede kompetencer. Frontex får navnlig udvidede kompetencer 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 Kommissionen ved en gennemførelsesretsakt fastsætte, hvilke foranstaltninger agenturet skal træffe i relation til en medlemsstat og pålægge medlemsstaten at efterkomme denne retsakt. For at afspejle ændringerne i Frontex' kompetencer omdøbes agenturet til Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Forslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser. Forslaget kan få mindre statsfinansielle konsekvenser. Regeringen forholder sig overordnet positivt til forslaget, idet det umiddelbart vurderes, at forslaget respekterer medlemslandenes nationale grænseforvaltningskompetencer.

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 er 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.

¹ Forslaget til forordning er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for 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").

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. 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-områdets ydre grænser.

Grænsepakken omfatter udover nærværende forslag følgende lovgivningsinitiativer:

- Forslag om ændring af forordning (EF) nr. 562/2006 [Schengen-grænsekodeks] for så vidt angår en styrkelse af kontrollen i relevante databaser ved de ydre grænser (KOM(2015) 670 endelig).
- Forslag til en forordning om et europæisk rejsedokument til brug ved tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (KOM(2015) 668 endelig).
- Forslag om ændring af forordning 1406/2002 om oprettelse af et europæisk agentur til søfartssikkerhed (EMSA) (KOM(2015) 667 endelig).
- Forslag om ændring af forordning (EF) nr. 768/2005 om oprettelse af et EF-Fiskerikontrolagentur (KOM(2015) 669 endelig).

Det bemærkes, at der er udarbejdet særskilte grund- og nærhedsnotater for hvert af ovennævnte forslag.

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-grænsekodeks.

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 grænseindsatshold 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.

3. Formål og indhold

Forslaget 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 opretholdes. 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, bl.a. tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i en medlemsstat.

Forslaget bygger videre på Frontex, der omdøbes til Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning.

I formandsskabets kompromisforslag af 23. februar 2016 foreslås, 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 finansiering.

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. Det er fortsat medlemsstaterne, der som udgangspunkt har hovedansvaret for forvaltningen af deres del af de ydre grænser.

3.1. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning

Hovedopgaven for Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (agenturet) vil 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 grænse-

forvaltning, 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 forslås, 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. Forbindelsesofficerens rapport skal indgå som en del af sårbarhedsvurderingen jf. afsnit 3.1.3.*

Forbindelsesofficererne bliver 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.

I formandskabets kompromisforslag af 23. februar 2016 foreslås, 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 de nærmere betingelser herfor. Ved kompromisforslaget tydeliggøres det desuden, at udsendelse alene sker, hvis det er nødvendigt.

I kompromisforslaget foreslås endvidere, at den berørte medlemsstat høres om omstændighederne og varigheden af udsendelsen, inden den administrerende direktør indstiller, at der skal udsendes en forbindelsesofficer i medlemsstaten.

Hertil kommer, at det af kompromisforslaget 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. 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 situationen ved de ydre grænser også vedrøre udførelsen af tilbagesendelsesoperationer. Såfremt en rapport viser, at der er alvorlige bekymringer, skal den administrerende direktør informere medlemsstaten herom.

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. Reserven består af et stående korps, som udgør en procentdel af det samlede antal grænsevagter i medlemsstaterne på årsbasis. Udsendelsen af europæiske grænse- og kystvagthold fra reserven til hurtige interventioner vil om nødvendigt straks kunne suppleres af yderligere europæiske grænse- og kystvagthold. Der skal endvidere oprettes en pulje af teknisk udstyr, som stilles til rådighed af medlemsstaterne på grundlag af de behov, som agenturet kortlægger.

Agenturet får også en central rolle i at skulle bistå Kommissionen i forbindelse med koordineringen af migrationsstyringsstøttehold i hotspotsområder. Hvis en medlemsstat står over for et uforholdsmæssigt stort migrationspres i særlige hotspotområder 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.

Det forslås i formandskabets kompromisforslag af 19. februar 2016, 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.

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 beredskabsplaner til brug for sårbarhedsvurderingen.

Resultaterne af sårbarhedsvurderingen forelægges agenturets tilsynsråd, som herefter rådgiver den administrerende direktør om, hvilke foranstaltninger medlemsstaterne bør træffe på grundlag af resultaterne af sårbarhedsvurderingen, idet der tages hensyn til agenturets risikoanalyse og resultaterne af Schengen-evalueringsmekanismen. Den administrerende direktør træffer herefter afgørelse om, hvilke korrigerende foranstaltninger medlemsstaten skal træffe. *Den administrerende direktørs afgørelse er bindende for medlemsstaten.*

Såfremt en medlemsstat ikke vedtager de nødvendige korrigerende foranstaltninger inden for fristen, træffer bestyrelsen afgørelse om, hvilke foranstaltninger den berørte medlemsstat skal træffe. *Hvis medlemsstaterne ikke træffer foranstaltningerne inden for den frist, der er fastsat i afgørelsen, kan Kommissionen træffe afgørelse i overensstemmelse med artikel 18 om situationer, der kræver en hurtig indsats.*

I formandsskabets kompromisforslag af 23. februar 2016 foreslås, 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 model, 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 det 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 agenturets bestyrelse både Rådet og Kommissionen.

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

Hvis en medlemsstat ikke træffer de nødvendige korrigerende foranstaltninger i overensstemmelse med bestyrelsens afgørelse, jf. ovenfor, eller hvis der er et uforholdsmæssigt stort migrationspres ved den ydre grænse, som gør kontrollen ved de ydre grænser så ineffektiv, at den risikerer at bringe den måde, hvorpå

Schengen-området fungerer, i fare, kan Kommissionen efter høring af agenturet 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.

Den berørte medlemsstat har pligt til at efterkomme Kommissionens 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.

Af formandsskabets kompromisforslag af 19. februar 2016 fremgår, at det i stedet for Kommissionen der på baggrund af en høring af agenturet træffer afgørelse om de foranstaltninger, som agenturet skal gennemføre, er Rådet, der baseret på et forslag fra Kommissionen ved en gennemførelsesakt træffer afgørelse om, hvilke foranstaltninger agenturet skal træffe. Kommissionen skal høre agenturet, inden den fremlægger et forslag for Rådet. Det er præciseret, at Rådet kan træffe denne afgørelse, hvis en medlemsstat ikke foretager de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse med det, som bestyrelsen har truffet afgørelse om efter udarbejdelse af en sårbarhedsvurdering eller i tilfælde af et særligt og uforholdsmæssigt pres på den ydre grænse, hvor en medlemsstat ikke har anmodet om nødvendig bistand til de operationer, der er nævnt i forslaget. Det fremgår endvidere af forslaget, at der skal opnås enighed mellem den administrerende direktør og medlemsstaten vedrørende den operationelle plan, der udarbejdes.

I kompromisforslaget fastsættes konsekvensen af, at en medlemsstat ikke agerer i overensstemmelse med Rådets afgørelse og samarbejder med agenturet. Det fremgår, at Rådet i denne situation som en sidste mulighed og som et middel til at beskytte fælles interesser i området uden intern grænsekontrol kan henstille, at en eller flere medlemsstater genindfører grænsekontrol ved en eller flere 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.

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.

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 tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, idet der bl.a. skal oprettes et tilbagesendelseskontor i agenturet, og agenturet skal kunne iværksætte tilbagesendesoperationer og bistå medlemsstaterne med erhvervelsen af rejsedokumenter.

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 (KOM(2015) 671 endelig) samt forslagene vedrørende ændring af forordning (EF) nr. 768/2005 om oprettelse af et EF-Fiskerikontrolagentur (KOM(2015) 669 endelig) og ændring af forordning 1406/2002 om oprettelse af et europæiskagentur 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.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

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 forslaget, 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 af forslaget, 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.

Det kan forventes, at forslaget såfremt det vedtages i sin nuværende form vil være forbundet med yderligere omkostninger for de danske myndigheder, der varetager kystvagtsopgaver relateret til grænsekontrol i Danmark. Der er igangsat et arbejde med at konkretisere disse nærmere, idet der udestår afklaring af forslagens omfang.

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 indvandringssamarbejde den 26. februar 2016.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdning til forslaget. Forhandlingerne er indledt i Rådet (retlige og indre anliggender).

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen forholder sig overordnet positivt til forslaget, idet det umiddelbart 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.

Fsva. finansieringen af forslaget, lægger regeringen afgørende vægt på overholdelse af EU's udgiftslofter.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg den 23. februar 2016.

Dagsordenpunkt 10. Migration. a) Status over situationen og opfølgning på gennemførelsen af de trufne foranstaltninger. b) Kommende tiltag

KOM-dokument foreligger ikke.

Revideret notat. Ændringer er markeret i kursiv.

1. Resumé

Rådet (retlige indre anliggender) forventes at blive orienteret om migrationssituationen i Europa med henblik på drøftelse af status på gennemførelse af hidtidigt vedtagne foranstaltninger og kommende tiltag. Da der er lagt op til en åben drøftelse forventes bl.a. følgende at blive adresseret: De aktuelle migrations- og flygtningestrømme, EU-Tyrkiet handlingsplanen, situationen langs Balkanruten, tiltag på grænsen mellem Makedonien og Grækenland, registreringscentre (hotspots) og omfordeling, tilbagetagelse, genbosætning samt opfølgning på Valetta-handlingsplanen. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Sagen giver ikke anledning til at redegøre for lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side støttes op om at gennemføre tiltag, der kan begrænse tilstrømningen, herunder effektiv implementering af Schengen- og Dublin-reglerne, EU-Tyrkiet handlingsplanen, velfungerende hotspots, herunder identifikation, registrering og fingeraftryksoptag.

2. Baggrund

Der forventes at blive gjort status på de aktuelle migrations- og flygtningestrømme til EU, samt på implementeringen af tiltag, der kan begrænse tilstrømningen, herunder effektiv implementering af Schengen- og Dublin-reglerne, EU-Tyrkiet handlingsplanen, velfungerende hotspots, herunder identifikation, registrering og fingeraftryksoptag.

3. Formål og indhold

Aktuelle migrations- og flygtningestrømme

I 2015 søgte over 1,3 millioner mennesker asyl i EU. Antallet var særligt højt i *anden halvdel af året*. I 2016 er antallet af irregulære migranter og asylansøgere, der krydser grænsen til Grækenland fra Tyrkiet, faldet til i gennemsnit omkring 2.000 om dagen - *dog observeres store variationer*. Dette skyldes formentlig vejrforholdene. Der er dog fortsat tale om høje tal i forhold til årstiden og væsentligt flere end *samme periode i 2015*. *I den seneste uges tid er der igen observeret en stigning i antallet af grænsekrydsninger fra Tyrkiet til Grækenland.*

Samarbejde med Tyrkiet

Det Europæiske Råd hilste på sit møde den 15. oktober 2015 den af Kommissionen og Tyrkiet forhandlet fælles handlingsplan velkommen. På EU-Tyrkiet topmødet den 29. november 2015 blev EU's stats- og regeringschefer og Tyrkiet enige om at aktivere den fælles handlingsplan, som indeholder en række initiativer til styrkelse af samarbejdet om migrationshåndtering. Den 3. februar 2016 blev der opnået enighed blandt medlemsstaterne om en finansieringsplan på 3 milliarder euro (Tyrkiet-faciliteten), til gennemførelse af handlingsplanen.

Blandt de konkrete initiativer lægges navnligt op til, at Tyrkiet tager skridt til opbygning af et velfungerende asylsystem; styrker sine kystvagt opgaver; effektuerer procedurer med henblik på tilbagetagelse i overensstemmelse med vedtagne tilbagetagelsesaftaler samt styrker visumkrav og regler for ophold i Tyrkiet.

Tyrkiet har i løbet af 2016 indført visumkrav for syriske statsborgere, der kommer til Tyrkiet fra tredjelande, og altså ikke for syrere, som krydser landegrænsen mellem Syrien og Tyrkiet. Herudover har Tyrkiet åbnet for, at syrere kan arbejde i landet. Endelig skulle Tyrkiet have forbedret indsatsen mod menneskesmuglere.

Kansler Merkel var i Ankara den 8. februar 2016, hvor der bl.a. blev indgået aftale om tysk assistance til implementering af migrationsdæmpende tiltag og udarbejdet en tysk-tyrkisk 10-punktsplan. 10-punktsplanen omhandler initiativer til anvendelse af de 3 mia. euro, EU under visse betingelser, herunder reduktion i tilstrømningen, har besluttet at stille til rådighed for Tyrkiet. Blandt initiativerne er politisamarbejde, bekæmpelse af menneskesmugling, genbosætning til EU, tilbagevendelse fra Tyrkiet til oprindelseslande, styrket samarbejde mellem Frontex og Tyrkiet og hjælp til udmøntning af den tyrkisk-græske tilbagetagelsesaftale.

Vestbalkan og Østrig

På jumbomødet (udenrigsministre og indenrigsministre) om den østlige Middelhavs- og Vestbalkanrute afholdt i marginen af rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. oktober 2015 blev der vedtaget en erklæring om styrket samarbejde mellem EU, Jordan, Libanon og Tyrkiet såvel som landene på Vestbalkan og oprindelseslande.

På et minitopmøde den 25. oktober 2015 mellem en række EU-lande og Vestbalkan-landene blev der vedtaget en 17-punktsplan, som bl.a. omhandler initiativer om øget informationsudveksling og kapacitetsopbygning med henblik på modtagelse af migranter og grænsehåndtering. I en statusrapport fra 15. december 2015 beskriver Kommissionen fremskridt i forhold til udveksling af oplysninger, oprettelse af samarbejdsnetværk og kommunikation mellem landene og en generel forbedring af styringen af migrationsstrømmene, om end der fortsat er meget, der kan forbedres. *Der er holdt en lang række videokonferencer mellem de involverede lande. Vurderingen fra Kommissionen er, at der er brug for en styrkelse af dialogen.*

Det fremgår af de vedtagne konklusioner fra mødet i Det Europæiske Råd den 18. og 19. februar 2016, at den fortsat store strøm af irregulære migranter og asylansøgere på Vestbalkanruten er et stort problem, som kræver en yderligere samordnet indsats og en ende på den praksis at vinke folk videre ("wave through approach") og på de ukoordinerede foranstaltninger på ruten under hensyntagen til de humanitære konsekvenser for de berørte medlemsstater.

Det blev endvidere understreget i rådskonklusionerne, at det er vigtigt på samordnet vis at genoprette Schengen-området normale funktion med fuld støtte til de medlemsstater, der står i en vanskelig situation. I den forbindelse fremhæves det i konklusionerne, at alle Schengen-landene bør anvende Schengen-grænsekodex fuldt ud og nægte indrejse ved de ydre grænser for tredjelandstatsborgere, der

ikke opfylder indrejsebetingelserne, eller som ikke har indgivet en asylansøgning, selv om de har haft mulighed for at gøre det.

Østrig besluttede den 20. januar 2016 at fastsætte en øvre grænse for asylansøgere i 2016. Østrig har desuden indført skærpet grænsekontrol og den 19. februar 2016 indførtes dagskvoter for irregulære migranter og asylansøgere. Kommissionen opfordrede den 18. februar 2016 Østrig til at overholde Schengen-grænsekodeks, hvilket vil sige at undlade at tillade gennemrejse af personer, der ikke søger asyl.

På en konference i Wien den 24. februar mellem Østrig, Kroatien og Slovenien samt en række lande fra Vestbalkan, blev der vedtaget en erklæringstekst, der primært henviser til de mange tiltag, der allerede er sat i værk i EU samt tiltag af mere regional karakter, der alle kan føre til en styrkelse af grænseforvaltningen og reducere migrationspresset, herunder tiltag ved grænsen mellem Grækenland og FYROM.

Den 25. februar 2016 kaldte den græske regering den græske ambassadør i Wien hjem til konsultationer i protest mod Vestbalkan-konferencen i Wien, hvor Grækenland ikke var inviteret. Grækenland er bekymret for, at tiltagene i form af grænsekontrol i Østrig og i nabolandene nord for Grækenland vil medføre ophobning af migranter og flygtninge i Grækenland.

Omfordeling og Hotspots

EU-landene vedtog på de ekstraordinære rådsmøder (retlige og indre anliggender) den 14. og 22. september 2015 rådsafgørelser om midlertidige foranstaltninger til fordel for Italien og Grækenland på området for international beskyttelse omfattende omfordeling over en toårig periode af i alt 160.000 asylansøgere med et klart behov for international beskyttelse.

En forudsætning for, at den praktiske udmøntning af omfordeling kan finde sted, er, at registreringscentre ("hotspots") i Italien og Grækenland er operative og fungerer efter hensigten.

Formålet med hotspots er at sikre hurtig identifikation, registrering og optagelse af fingeraftryk af migranter ved de ydre grænser dels med henblik på at afgøre, hvem der har behov for international beskyttelse, og hvem der ikke har og derfor skal tilbagesendes, og dels at forebygge sekundære bevægelser i EU. Hotspots er endvidere forudsætningen for at afgøre, hvem der skal indgå i omfordelingsordningerne.

Pr. 24. februar 2016 er der i alt omfordelt 303 asylansøgere fra Italien og 295 asylansøgere fra Grækenland. Hovedårsagen er, at kun ganske få ønsker at søge asyl i frontlinjemedlemsstaterne, hvilket er forudsætningen for at blive omfordelt. EA-SO har iværksat en informationskampagne, der skal oplyse om omfordelingsordningen.

Tilbagebetaling

Rådet (retlige og indre anliggender) og Det Europæiske Råd har i oktober 2015 besluttet at søge at fremme oprindelseslandets tilbagebetaling af egne statsborgere, herunder bl.a. ved anvendelse af "more-for-more"-princippet. På bl.a. den baggrund har EU og medlemsstaterne efterfølgende forhandlet en række handlingsplaner med Tyrkiet, landene på Vestbalkan og afrikanske stater. Den 9. september 2015 fremlagde Kommissionen en meddelelse om en europæisk handlingsplan for tilbagebetaling. Der forventes en statusrapport om gennemførelsen af denne handlingsplan primo 2016.

Endvidere pågår arbejde i Rådet med udvikling af "tailor-made country packages" på baggrund af Rådets (retlige og indre anliggender) beslutning fra oktober 2015 om at implementere handlingsplanen for tilbagebetaling i forhold til udvalgte tredjelande.

Genbosætning

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 20. juli 2015 blev EU's medlemsstater enige om en frivillig genbosætningsordning for ca. 20.000 personer med et klart beskyttelsesbehov, der opholder sig uden for EU. På tysk initiativ inviterede Kommissionen den 4. december 2015 til en drøftelse af muligheden for at etablere endnu et frivilligt fælles europæisk genbosætningsprogram specifikt rettet mod flygtninge, der opholder sig i Tyrkiet. I forlængelse af mødet har Kommissionen vedtaget en henstilling til medlemsstaterne med henblik på at etablere en frivillig ordning om humanitær adgang til Europa for syriske flygtninge, der opholder sig i Tyrkiet, og som er ankommet før den 29. november 2015. *Indtil videre har der været begrænset opbakning til henstillingen.*

Opfølgning på Valetta-topmødet

På Valetta-topmødet i november 2015 blev der vedtaget en politisk erklæring og en handlingsplan som bl.a. *forholder sig til* de underliggende årsager til *udvandring* fra Afrika og et tættere samarbejde om gensidige tilbagesendelsesaftaler. Det blev understreget, at der er et behov for at forstærke indsatsen i forhold til at begrænse den irregulære migration til Europa.

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. *De allerede igangsatte initiativer som opfølgning på migrations- og flygtningekrisen har dog statsfinansielle konsekvenser samt konsekvenser for EU's budget. Evt. kommende initiativer forventes ligeledes at få økonomiske konsekvenser.*

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 26. februar 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 i 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 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-området 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 23. februar 2016.