

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE  
INDVANDRERE OG INTEGRATION



## NOTAT

Dato: 20. april 2011  
Kontor: Internationalt Kontor  
J.nr.: 11/30553  
Sagsbeh.: ARA

### **Samlenotat til brug for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og blandet udvalg den 12. maj 2011**

Dagsordenspunkt 1): EU's sydlige naboer - Opfølgning på Det Europæiske Råds erklæringer af 11. marts og 24.-25. marts 2011 og rådskonklusioner (retlige og indre anliggender) af 11.-12. april 2011 .....	2
Dagsordenspunkt 2): Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler – KOM(2011) 76 endelig .....	7
Dagsordenspunkt 3) Forslag til ændring af Frontex-forordningen (KOM(2010) 61) .....	15
Dagsordenspunkt 4) Oprettelse af et it-agentur på området frihed, sikkerhed og retfærdighed (KOM(2010)93).....	26

**Dagsordenspunkt 1): EU's sydlige naboer - Opfølgning på Det Europæiske Råds erklæringer af 11. marts og 24.-25. marts 2011 og rådskonklusioner (retlige og indre anliggender) af 11.-12. april 2011**

Sagen er ikke omfattet af det danske forbehold.

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

**Resumé:**

*På rådsmødet den 12. maj 2011 forventes det, at der med udgangspunkt i en kommende meddelelse fra Kommissionen drøftes en mere langsigtet handlingsplan for udvikling af kapaciteter til håndtering af flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika. Rådsmødet ligger i forlængelse af rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011, hvor der blev vedtaget rådskonklusioner med en række mere kortsigtede konkrete tiltag. Rådet (retlige og indre anliggender) er af Det Europæiske Råd blevet opfordret til inden juni 2011 og i samarbejde med Kommissionen at præsentere en plan for udviklingen af kapaciteter til at håndtere flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika. Det kan på den baggrund ikke udelukkes, at formandskabet vil lægge op til vedtagelse af rådskonklusioner på rådsmødet. Drøftelsen har isoleret set hverken statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Regeringen støtter en hurtig og effektiv håndtering af de migrationsmæssige udfordringer i Nordafrika fra EU's side, herunder gennem Frontex og EU's asylstøttekontor, og under forudsætning af, at internationale regler overholdes. Danmark støtter i den forbindelse, at der udover de mere kortsigtede initiativer udarbejdes en handlingsplan for også på længere sigt at kunne tage hånd om situationen på koordineret vis. Sagen er ikke omfattet af det danske retsforbehold.*

**1. Baggrund**

Ifølge oplysninger fra UNHCR er over 500.000 personer flygtet ud af Libyen til nabolandene i perioden fra februar 2011 til den 11. april 2011.

Ifølge oplysninger fra IOM er mange af disse personer egyptere, som er taget tilbage til Egypten, men omkring 350.000 personer er ikke-statsborgere i Libyen eller Libyens nabolande.

UNHCR, IOM og andre organisationer har allerede evakueret over 100.000 af de personer, som ikke er libyske statsborgere eller statsborgere i Libyens nabolande, tilbage til deres hjemlande, og evakueringerne fortsætter. Der var den 13. april 2011 omkring 6.500 personer, som ventede på at blive evakueret.

Sideløbende hermed er der siden februar 2011 ankommet over 22.000 immigranter til især den italienske middelhavsø Lampedusa, men også til Sicilien. Hovedparten af immigranterne er tunesiske statsborgere. Flere skulle være på vej, og Lampedusa er blevet erklæret i undtagelsestilstand. *Italien har udstedt midlertidige opholdstilladelser til en stor del af de tunesiske statsborgere, som er ankommet til Lampedusa.*

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

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

På møde i Rådet (udenrigsanliggender) den 21. marts 2011 blev der vedtaget konklusioner vedrørende Libyen, hvor EU's og medlemsstaternes villighed til at vise solidaritet med de lande, som er særligt udsat for et migrationspres, blev understreget og gentaget, samtidigt med at der blev henvist til Det Europæiske Råds konklusioner af 11. marts 2011.

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

*Med henblik på at opnå enighed om en mere langsigtet plan for udvikling af kapaciteter til håndtering af flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika forventes Kommissionen den 8. maj 2011 at komme med en meddelelse, som forventes at fortsætte i det samme spor som rådskonklusionerne af 11 -12. april 2011.*

*På rådsmødet den 12. maj 2011 forventes det, at der med udgangspunkt i den kommende meddelelse fra Kommissionen drøftes en mere langsigtet handlingsplan for udvikling af kapaciteter til håndtering af flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika. Det kan ikke udelukkes, at formandskabet vil lægge op til vedtagelse af rådskonklusioner på rådsmødet.*

## **2. Formål og indhold**

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

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

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

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

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

*Den 5. april 2011 har kommissær for retlige og indre anliggender, Cecilia Malmström, i et brev til den ungarske indenrigsminister, hr. Sándor Pinter, skrevet, at EU her og nu allerede har bevilliget 30 millioner euro til humanitær bistand til migranter og flygtninge, at Frontex har forlænget sin Hermes-operation i og omkring Lampedusa, og at Kommissionen har bevilliget yderligere 25 millioner euro til to af EU's solidaritetsfonde: Grænsefonden og Flygtningefonden. Kommissæren har for nylig besøgt både Egypten og Tunesien, hvor hun blandt andet har haft møder med de to landes indenrigsministre, som blev opfordret til fortsat at tage imod migranter fra Libyen.*

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

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

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

*Rigspolitiet har endvidere tilbudt Frontex at sende en betjent afsted til Frontex-operation ved Malta, men afventer fortsat Frontex' accept.*

*Rigspolitiet forbereder hertil at sende to betjente i maj/juni og to betjente i juni/juli 2011 til Frontex-operation ved den græsk-tyrkiske landegrænse.*

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

Der forventes en generel drøftelse på møde i Det Europæiske Råd i juni 2011, hvor migrationssemner er på dagsordenen for at evaluere gennemførelsen af indvandrings- og asylpagten fra 2008, der som en særlig prioritet har bekæmpelse af ulovlig indvandring, herunder ved samarbejde med tredjelande. *I den forbindelse forventes Rådet (retlige og indre anliggender) på baggrund af drøftelserne på rådsmøderne i foråret 2011 at præsentere en endelig plan for udviklingen af kapaciteter til at håndtere flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika.*

### **3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor**

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

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen støtter en hurtig og effektiv håndtering af de migrationsmæssige udfordringer i Nordafrika og Middelhavet fra EU's side, herunder gennem Frontex og EU's asylstøttekontor under forudsætning af, at internationale regler overholdes. *Danmark støtter endvidere, at der udover de mere kortsigtede initiativer udarbejdes en handlingsplan for også på længere sigt at kunne tage hånd om situationen på koordineret vis.*

## **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

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

## **6. Høring**

Sagen har senest været sendt *i skriftlig høring* i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) *med frist tirsdag den 19. april 2011.*

## **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

## **8. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen.

## **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

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

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

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

## **Dagsordenspunkt 2): Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler – KOM(2011) 76 endelig**

Sagen er ikke omfattet af det danske forbehold.

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

### **Resumé:**

*Kommissionen forventes på rådsmødet den 12. maj 2011 at præsentere sin meddelelse vedrørende en evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler, som i overensstemmelse med Stockholm-programmet blev fremlagt den 23. februar 2011. Endvidere forventes en første drøftelse af meddelelsen. Det kan ikke udelukkes, at formandskabet vil lægge op til en vedtagelse af rådskonklusioner på rådsmødet. Rådet skal på baggrund af meddelelsen udvikle en sammenhængende strategi for tilbagetagelse, herunder en fælles tilgang til tredjelands, der ikke samarbejder om tilbagetagelse af deres egne statsborgere. Kommissionens meddelelse har hverken statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet er ikke relevant. Da der er tale om en meddelelse, er sagen ikke omfattet af forbeholdet. Regeringen tager Kommissionens præsentation af meddelelsen til efterretning. Regeringen støtter, at Rådet udarbejder en ny helhedsorienteret tilbagetagelsesstrategi med henblik på at fremme udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold mest muligt under forudsætning af, at internationale forpligtelser overholdes.*

### **1. Baggrund**

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

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

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

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

*På det ekstraordinære Rådsmøde den 12. maj 2011 forventes Kommissionen at præsentere sin meddelelse for Rådet. Det forventes, at Rådet derefter vil påbegynde den første generelle drøftelse af forslaget. Det kan ikke udelukkes, at formandskabet vil lægge op til en vedtagelse af rådskonklusioner på rådsmødet.*

## **2. Formål og indhold**

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

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

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

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

### Meddelelsens kapitel 2) Evaluering af gældende EU-tilbagetagelsesaftaler

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

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

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



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

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

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

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

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

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

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

### Meddelelsens kapitel 3) Evaluering af igangværende forhandlinger og udstedte forhandlingsdirektiver

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

### **3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor**

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

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

#### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen tager Kommissionens præsentation af meddelelsen til efterretning.

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

#### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger.

#### **6. Høring**

Sagen er blevet sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings-samarbejdet (SPAIS) med svarfrist den 19. april 2011.

#### **7. Europa-Parlamentet**

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

#### **8. Nærhedsprincippet**

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

#### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

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

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

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

*Samlenotat har været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet den 11. – 12. april 2011, men sagen blev taget af dagsordenen for rådsmødet inden forelæggelse for Folketingets Europaudvalg.*

### **Dagsordenspunkt 3) Forslag til ændring af Frontex-forordningen (KOM(2010) 61)**

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

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

#### **Resumé:**

*Kommissionen har den 24. februar 2010 fremsat forslag til ændring af Frontex-forordningen. Forslaget er fortsat under forhandling. Det Europæiske Råd har på møder den 11. marts 2011 og 23.-24. marts 2011 opfordret til, at der senest i juni 2011 opnås politisk enighed om ændringen af Frontex-forordningen. På rådsmødet den 12. maj 2011 forventes det, at der vil blive orienteret om status på sagen. Det kan ikke udelukkes, at formandskabet vil drøfte udestående spørgsmål i forhandlingerne. Formålet med ændringsforslaget er at tilpasse forordningen i lyset af foretagne vurderinger og indvundne erfaringer med henblik på en præcisering af agenturets mandat og opgaver og afhjælpning af de mangler, der er fundet, herunder særligt reglerne om fælles operationer og pilotprojekter. Det foreslås, at grænseagenturet danner en pulje af grænsevagter fra medlemsstaterne i et fælles støttehold (Frontex Joint Support Team) til brug for fælles operationer og pilotprojekter. Det foreslås endvidere, at det gøres muligt for agenturet selv at anskaffe eller lease teknisk udstyr i forbindelse med fælles operationer og pilotprojekter. Det foreslås præciseret, at det fortsat er medlemsstaterne, der har ansvaret for kontrollen og overvågningen af deres egne ydre grænser. Et samarbejde med Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) er skrevet ind, og bestemmelserne vedrørende samarbejde med tredjelande er foreslået udbygget, herunder at Frontex skal have mulighed for at anvende forbindelsesofficerer i tredjelande. Også reglerne om Frontex' rolle i forbindelse med fælles tilbagesendelsesaktioner er foreslået justeret. Forslaget er omfattet af det danske forbehold, men da forslaget udgør en videreudvikling af Schengen-samarbejdet følger det af Protokollen om Danmarks Stilling, at Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen skal afgøre, om forslaget skal gennemføres i dansk ret. Danmark har tilsluttet sig den nuværende forordning på mellemstatsligt grundlag. En dansk tilknytning til ændringen af Frontex-forordningen skønnes ikke at have statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser, som ikke kan afholdes inden for de eksisterende rammer. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Danmark støtter videreudviklingen af Frontex, idet dette har til formål at forbedre effektiviteten af Frontex' arbejde.*

#### **1. Baggrund**

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

*På rådsmødet den 12. maj 2011 forventes det, at der vil blive orienteret om status på sagen. Det kan ikke udelukkes, at formandskabet vil lægge op til en drøftelse af udestående spørgsmål i sagen, idet formandskabet samtidig i overensstemmelse med erklæringen fra det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd den 11. marts 2011 prioriterer en afslutning af forhandlingerne senest i juni 2011 med henblik på at give Frontex et styrket mandat.*



## **2. Formål og indhold**

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

Forordningen indeholder:

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

### Oprettelse af agenturet

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

### Definitioner

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

### Væsentligste opgaver

Under afsnittet om væsentligste opgaver, har Kommissionen i artikel 2 foreslået at udvide agenturets opgaver under risikoanalyser, således at agenturet nu også skal foretage evalueringer af medlemsstaternes kapacitet til at imødegå trusler og pres på de ydre grænser. Der lægges endvidere op til, at agenturet ikke længere kun skal følge udviklingen inden for forskning, der er relevant for kontrol og overvågning af de ydre grænser, men også deltage i udviklingen af denne forskning. Agenturet får endvidere mulighed for at koordinere tilrettelæggelsen af fælles tilbagesendelsesaktioner. Hertil får agenturet nye beføjelser i forhold til at udvikle og drive informationssystemer samt at yde den nødvendige bistand til udvikling og drift af et europæisk grænseovervågningssystem.

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

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

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

#### Fælles operationer og pilotprojekter ved de ydre grænser

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

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

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

#### Operative aspekter af fælles operationer og pilotprojekter

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

### Sammensætning og indsættelse af Frontex' fælles støttehold

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

*Under forhandlingerne er der opnået enighed om, at medlemsstaternes bidrag med sekunderinger i form af nationale eksperter gøres fakultativ.*

### Instruktion af Frontex' fælles støttehold

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

### Risikoanalyse

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

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

### Uddannelse og forskning

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

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

### Teknisk udstyr

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

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

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

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

*Under forhandlingerne er der et udestående spørgsmål vedrørende finansieringen på 60 % af det udstyr, som ikke er en del af minimumspuljen, idet nogle medlemsstater ønsker fuld finansiering af alt teknisk udstyr.*

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

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

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

#### Operativ plan og omkostninger (ved de hurtige grænseindsatshold)

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

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

#### Samarbejde om tilbagesendelse

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

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

*Under forhandlingerne er det i forhold til tilbagesendelsesoperationerne fortsat et udestående spørgsmål, om der skal være et uafhængigt tilsyn, og hvordan det i så fald skal indrettes.*

#### Systemer til udveksling af oplysninger og databeskyttelse

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

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

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

#### Samarbejde med EU-agenturer og internationale organisationer

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

#### Fremme af det operative samarbejde med tredjelande

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

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

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

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

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

#### Hjemstedsaftale og personale

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

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

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

Bestyrelsens beføjelser og sammensætning og den administrerendes direktør opgaver og beføjelser

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

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

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

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

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

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

### Evaluerings

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

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

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

### Ikrafttræden

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

### **3. Gældende dansk ret og forslagens konsekvenser herfor**

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

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

Forslaget udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne.

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

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

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

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

### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

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

### **6. Høring**

Forslaget til forordningen har senest været sendt i *skriftlig høring* i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) *med frist tirsdag den 19. april 2011.*

### **7. Europa-Parlamentet**

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



*Formandskabet har indledt uformelle drøftelser med udvalget for borgernes rettigheder og retlige og indre anliggender (LIBE), og forslaget forventes behandlet på plenarsamling i Europa-Parlamentet den 4. juli 2011.*

#### **8. Nærhedsprincippet**

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

#### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

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

Det vurderes ikke, at gennemførelsen af ændringerne på mellemstatsligt grundlag vil få statsfinansielle konsekvenser, som ikke kan afholdes inden for de eksisterende rammer eller EU-budgetmæssige konsekvenser, idet Kommissionen ikke har stillet forslag om en ændring af Frontex' samlede budget.

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

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

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

#### **Dagsordenspunkt 4) Oprettelse af et it-agentur på området frihed, sikkerhed og retfærdighed (KOM(2010)93)**

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

*Revideret notat. Ændringer i forhold til samlenotat forelagt forud for rådsmøde den 11. til 12. april 2011 er markeret med kursiv.*

#### **Resumé:**

*Kommissionen har stillet forslag om oprettelse af et agentur, som skal stå for den operationelle forvaltning af de store informationssystemer inden for området for retlige og indre anliggender, dvs. anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), visuminformationssystemet (VIS) og Eurodac-fingeraftrykssystemet samt eventuelt kommende it-systemer på operationelt niveau. Danmark deltager i den operationelle anvendelse af de eksisterende systemer. Forslaget er en del af en lovgivningspakke, der blev fremsat før Lissabon-traktatens ikrafttræden, hvor det ene forslag vedrører Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af agenturet (KOM(2009)293), og det andet forslag vedrører Rådets afgørelse om overdragelse af forvaltningen af SIS II og VIS (KOM(2009)294), hvis indhold også efter Lissabon-traktatens ikrafttræden vil blive omfattet af forbeholdet. Forslaget er efter Lissabontraktatens ikrafttræden blevet genfremsat af Kommissionen den 19. marts 2010 (KOM (2010) 93). På rådsmødet den 12. maj 2011 forventes formandskabet at give en status på de igangværende dialog-forhandlinger, hvor der søges opnået enighed med Europa-Parlamentet under førstebehandlingen. Forslaget vurderes hverken at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet skønnes overholdt. Da forslaget udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen træffe afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre forordningen i dansk ret. Regeringen er som udgangspunkt positiv over for tiltag, der kan sikre en mere effektiv forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac.*

#### **1. Baggrund**

I forbindelse med vedtagelsen af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) og visuminformationssystemet (VIS) blev der tilknyttet fælles erklæringer fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om oprettelse af et agentur med ansvaret for driften af disse systemer på lang sigt.

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 5.-6. juni 2008 et sæt konklusioner om forvaltningen af EU-medlemsstaternes ydre grænser og opfordrede heri Kommissionen til at forelægge de forslag til lovgivning, der er nødvendige for den langsigtede operationelle forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac og eventuelt andre omfattende it-systemer på området for retlige og indre anliggender på grundlag af en konsekvensanalyse med en grundig analyse

af mulige alternative løsningsforslag set fra et finansielt, operationelt og organisatorisk synspunkt.

Kommissionen fremsatte på den baggrund et forslag til forordning om oprettelse af et reguleringsagentur som skal fungere som forvaltningsmyndighed for SIS II, VIS og Eurodac (KOM(2009)293).

Forslaget blev fremsat på baggrund af en konsekvensanalyse i forhold til forskellige løsninger der viste, at et nyt reguleringsagentur bedst vil kunne varetage en forvaltningsmyndigheds opgaver i forbindelse med disse systemer på lang sigt.

Kommissionens fremsatte desuden forslag til Rådets afgørelse om overdragelse af forvaltningen af SIS II og VIS inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten til dette agentur (KOM(2009)294), der er fremsat med hjemmel i artikel 30, stk. 1, litra a) og b) og artikel 34, stk. 2, litra c) i EU-traktatens afsnit VI (om det mellemfolkelige EU-samarbejde om politi og strafferet).

De to forslag er efter Lissabontraktatens ikrafttræden blevet genfremsat af Kommissionen den 19. marts 2010 (KOM (2010) 93) (Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed) med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 77, stk. 2, litra a, og b, artikel 78, stk. 2, litra e, artikel 79, stk. 2, litra c, artikel 74, artikel 82, stk. 1, litra d og artikel 87, stk. 2, litra a.

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

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

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

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

Danmark har gennemført forordningerne om SIS II og VIS i medfør af artikel 5 i protokollen om Danmarks stilling på mellemstatsligt grundlag (efter ikrafttræden af Lissabon-traktaten artikel 4 i protokollen), mens Danmark anvender den nuværende Eurodac-forordning i medfør af en såkaldt parallelaftale indgået med Fællesskabet på mellemstatsligt grundlag i 2006.

*På rådsmødet den 12. maj 2011 forventes formandskabet at give en status på de igangværende dialog-forhandlinger, hvor der søges opnået enighed med Europa-Parlamentet under førstebehandlingen.*

## **2. Formål og indhold**

Forslaget til forordning har til formål at etablere et agentur, som er ansvarligt for den operationelle forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac og for udvikling og drift af andre store it-systemer på området for retlige og indre anliggender. Forslaget sigter mod at skabe en fælles struktur og fastlægge rammen for agenturets udvikling og operationelle forvaltning. Der er efterfølgende stillet forslag om, at formålsbestemmelsen (artikel 1) skal indeholde en definition af agenturets opgaver.

Agenturet skal sørge for, at systemerne fungerer døgnet rundt alle ugens syv dage, så der sikres en kontinuerlig, uafbrudt udveksling af oplysninger. Agenturet vil bl.a. få pålagt ansvar for vedtagelse af sikkerhedsforanstaltninger, rapporteringer, offentliggørelse, overvågning, informationsopgaver, afholdelse af kurser og overvågning af forskning. Ved at samle systemerne i et fælles agentur, kan faciliteter og personale deles. Der lægges op til en ledelsesstruktur med deltagelse af både EU-lande, som deltager i systemerne i forskelligt omfang og på forskellig vis, og associerede Schengen-lande.

De eksisterende centrale systemer for SIS II og VIS er placeret i henholdsvis Strasbourg i Frankrig (CS-SIS og det centrale VIS) og i Sankt Johann im Pongau i Østrig (backup-systemer til CS-SIS og til det centrale VIS). Eurodac forvaltes i dag af Kommissionen i Bruxelles.

Det vil senere skulle besluttes, hvor det foreslåede nye agentur skal placeres.

Forslagets kapitel 2 (artikel 2-6) indeholder en beskrivelse af agenturets opgaver, der i hovedtræk indeholder følgende:

Agenturet har til opgave at udføre de opgaver, der er pålagt forvaltningsmyndigheden ved forordning (EF) nr. 1987/2006 om etablering af SIS II, afholde fælles kurser for medarbejdere, uddanne eksperter i SIS II, udføre de opgaver, som er pålagt ved forordning (EF) nr. 767/2008 om VIS, udføre opgaver vedrørende uddannelse i anvendelsen af VIS, udføre de opgaver, som er pålagt ved forordningen om Eurodac-fingeraftrykssystemet, overvåge udviklingen inden for forskning, som er relevant for operationel forvaltning af it-systemer, løbende holde Kommissionen informeret om udviklingen inden for en sådan forskning og gennemføre pilotordninger for udviklingen af operationel forvaltning af it-systemer.

Forslagets kapitel 3 (artikel 7-16) indeholder en beskrivelse af agenturets struktur og organisation, der i hovedtræk indeholder følgende:

Agenturet er et EU-organ og har status af juridisk person og repræsenteres af sin administrerende direktør (artikel 7). Agenturets ledelse består af en bestyrelse, en administrerende direktør og rådgivende grupper (artikel 8).

Bestyrelsen har blandt andet beføjelse til at udnævne og afskedige den administrerende direktør, udøve disciplinærmyndighed over direktøren, fastlægge agenturets organisationsplan og forretningsorden efter høring af Kommissionen, vedtage en flerårig personalepolitik, vedtage det årlige arbejdsprogram og aktivitetsrapport efter nærmere fastlagte procedurer, udpege en regnskabsfører, vedtage en sikkerhedsplan, udpege en databeskyttelsesansvarlig og offentliggøre statistikker (artikel 9).

Bestyrelsen sammensættes af en repræsentant udpeget af hver medlemsstat og to repræsentanter udpeget af Kommissionen på baggrund af relevant erfaring og ekspertise inden for it-systemer. Medlemmerne har mandat i fire år. De associerede Schengen-lande deltager i agenturet og udpeger hver en repræsentant for bestyrelsen.

Bestyrelsen vælger en formand blandt sine medlemmer, der får et fireårigt mandat og mulighed for to perioder (artikel 11). Formanden indkalder til minimum to årlige ordinære bestyrelsesmøder, og agenturets direktør deltager i disse møder. Bestyrelsens medlemmer kan bistås af eksperter fra de rådgivende grupper ved møderne, og enhver person, hvis synspunkt har interesse, kan deltage i møderne som observatør (artikel 12). Af artikel 12 fremgår endvidere, at Europol og Eurojust tildes observatørstatus på møder i agenturets bestyrelse, når et spørgsmål om SIS II er på dagsordenen i forbindelse med, at anvendelse af afgørelse 2007/533/RIA er på dagsordenen. Europol tildes observatørstatus på bestyrelsens møder, når et spørgsmål vedrørende VIS i forbindelse med anvendelsen af Rådets afgørelse 2008/633/RIA er på dagsordenen.

Bestyrelsens afgørelser træffes ved simpelt flertal. Hvert stemmeberettigede medlem har som udgangspunkt én stemme, men dette er modificeret ved en særlig bestemmelse, hvorefter ethvert medlem, der er udpeget af en medlemsstat, som deltager i vedtagelsen af en retsakt vedrørende et it-system, som forvaltes af agenturet, kan stemme om et spørgsmål vedrører det pågældende it-system (artikel 13). Artikel 13 er efterfølgende ændret, og i det foreliggende tekstforslag er Danmark tildelt stemmerettigheder i forhold til Schengen-systemer som Danmark tilslutter sig i medfør af protokollen om Danmarks stilling, også selv om Danmark, som følge af forbeholdet, ikke deltager i vedtagelsen af sådanne retsakter.

Den administrerende direktør er uafhængig, har til opgave at lede og repræsentere agenturet dagligt og har det fulde ansvar for agenturets opgaver i form af bl.a. at gennemføre procedurer, beslutninger og strategier vedtaget af bestyrelsen, fastlægge et effektivt system, som gør regelmæssig overvågning og evaluering af it-systemerne mulig, og forvalte personalemæssige spørgsmål. Direktøren skal bl.a. fremlægge udkast til årligt arbejdsprogram, årlig aktivitetsrapport, budget, en flerårig plan for personalepolitik, rammer for evalueringen af agenturet og sikkerhedsforanstaltninger for bestyrelsen med henblik på vedtagelse (artikel 14). Direktøren udnævnes af bestyrelsen for fem år med mulighed for én forlængelse på højst tre år iblandt kandidater foreslået af Kommissionen. Bestyrelsen kan afskedige den

administrerende direktør (artikel 15).

Medlemsstaterne, de associerede Schengen-lande og Kommissionen udpeger hver et medlem af rådgivende grupper for henholdsvis SIS II, VIS, Eurodac og andre it-systemer, som udvikles eller forvaltes af agenturet. De rådgivende grupper har til opgave at yde bestyrelsen ekspertise vedrørende disse it-systemer. Både Europpol og Eurojust kan udpege en repræsentant for den relevante rådgivende gruppe om SIS II. Europol kan udpege en repræsentant til den relevante rådgivende gruppe under agenturet for VIS Proceduren for de rådgivende gruppers arbejde fastlægges i forretningsordenen (artikel 16).

Forslagets kapitel 4 (artikel 17-27) indeholder forordningens regulering af agenturets drift, der i hovedtræk indeholder følgende:

Der henvises til de nærmere EU-retlige regler for ansættelsesvilkår og tavshedspligt for agenturets personale (artikel 17). Bestyrelsesmedlemmer, direktøren og medlemmerne af de rådgivende grupper skal handle i offentlighedens interesse (artikel 18). Der fastlægges en hjemstedsaftale med det værtsland, som skal huse agenturet og regulere dispositioner i forbindelse med tilvejebringelse af lokaler og faciliteter og regler for direktøren og personalet (artikel 19). Agenturets ansvar i kontraktforhold bestemmes af den lovgivning, som finder anvendelse på den pågældende kontrakt. EU-Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse i henhold til en voldgiftsbestemmelse i en af agenturet indgået kontrakt (artikel 21).

Den sprogordning, som finder anvendelse for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, gælder for agenturet. Det årlige arbejdsprogram og den årlige aktivitetsrapport skal udarbejdes på alle Unionens officielle sprog (artikel 22). EU's regler om aktindsigt finder anvendelse på agenturets dokumenter (artikel 23). Agenturet tager selv stilling til kommunikation til offentligheden inden for ansvarsområdet (artikel 24). EU's forordning vedrørende beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger finder anvendelse (artikel 25). Agenturet skal evalueres efter tre års drift (artikel 27).

Forslagets kapitel 5 (artikel 28-31) indeholder forordningens finansielle bestemmelser, der i hovedtræk indeholder følgende:

Agenturet modtager midler fra EU's almindelige budget og bidrag fra de lande, der er associeret i gennemførelsen af Schengen-reglerne og foranstaltningerne vedrørende Eurodac samt eventuelle frivillige finansielle bidrag fra medlemsstaterne. Der fastlægges i øvrigt nærmere regler om bestyrelsens, Kommissionens og budgetmyndighedens inddragelse med tidsfrister og angivelse af, hvilke oplysninger der skal foreligge (artikel 28). Budgettet gennemføres af den administrerende direktør. Der fastlægges nærmere regler for afgivelse af årsregnskab mv. Det endelige årsregnskab skal offentliggøres (artikel 29).

Forslagets kapitel 6 (artikel 32-34) indeholder forordningens afsluttende bestemmelser.

Kommissionen har ansvaret for oprettelsen af agenturet og den indledende drift, indtil agenturet har operativ kapacitet til at gennemføre sit eget budget. Kommissionen udpeger en fungerende administrativ direktør, indtil bestyrelsen er nedsat og har udnyttet sit mandat til at

udnævne en direktør (artikel 32). Der træffes foranstaltninger for bl.a. at præcisere arten og omfanget af og de detaljerede regler for associerede Schengen-landes deltagelse i agenturets arbejde, herunder bestemmelser om finansielle bidrag og personale (artikel 33) og stemmerettigheder.

Agenturet skal indlede sin virksomhed den 1. januar 2012 (artikel 34). Der lægges nu op til, at dette ændres til den 1. juli 2012.

Der er til forslaget vedlagt en finansieringsoversigt for finansieringen af agenturet.

### **3. Gældende dansk ret og forslagernes konsekvenser herfor**

Forslaget er omfattet af det danske forbehold. Eventuel senere vedtagelse af forslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter protokollen om Danmarks stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der er tale om en retsakt, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden 6 måneder efter forordningens vedtagelse tage stilling til, hvorvidt forordningen skal gennemføres i national lovgivning.

Hvis Danmark herefter beslutter sig for at deltage i agenturet på mellemstatsligt grundlag, vurderes en sådan tilknytning på mellemstatsligt grundlag alene at nødvendiggøre mindre lovændringer af teknisk karakter.

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen er som udgangspunkt positiv over for tiltag, der kan sikre en mere effektiv forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac.

### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

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

### **6. Høring**

Sagen har *senest været sendt i skriftlig høring* i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) *med frist til den 19. april 2011*.

### **7. Europa-Parlamentet**

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

Europa-Parlamentet afholdt den 11. oktober 2010 vejledende afstemning i Europa-Parlamentets LIBE-Udvalg om udkastet til betænkning (PE440.994v01-00) om det nævnte forslag til forordning, og ordføreren fik mandat til at indlede forhandlinger om forslaget med Rådet og Kommissionen.

Fra udkastet til betænkning kan fremhæves, at der lægges op til en accept af, at Rådet kan beslutte placeringen af agenturets hjemsted, men at placeringen bør centraliseres, bortset fra back up enheder, at lokationen bør leve op til en række kvalitetsmæssige krav og i øvrigt være omkostningseffektiv.

I betænkningens udkastet anføres vedrørende stemmerettighederne i agenturets bestyrelse, at hvert medlem har stemmerettigheder, for så vidt som den medlemsstat, det pågældende medlem kommer fra, er bundet af en retsakt vedrørende dette it-systems etablering, udvikling, og drift, men at hvis medlemsstater kun deltager i en del af it-systemet, kan medlemmet kun stemme for så vidt angår anliggender vedrørende denne del.

Formandskabet for Rådet arbejder i dialogforhandlingerne på højt niveau mellem Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet for at forslaget kan vedtages i førstebehandling.

## **8. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører, at målet med overdragelsen af den operationelle forvaltning af it-systemerne ikke kan opfyldes af medlemsstaterne selv.

Kommissionen finder på den baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet er overholdt.

## **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Agenturet skal finansieres over fællesskabsbudgettet. Det er planlagt at oprette agenturet i budgetåret 2011.

Ifølge Kommissionen er de anslåede samlede finansielle omkostninger i forbindelse med forslaget 113 mio. euro (2009-prisniveau) i perioden fra 2010-2013. Kommissionen anfører, at de bevillinger, som er nødvendige for at dække agenturets aktiviteter, tages fra de bevillinger, som i den finansielle programmering er afsat til SIS II, VIS og Eurodac.

Kommissionens forslag om oprettelse af agenturet har som udgangspunkt hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold for retlige og indre anliggender.



På denne baggrund vil Danmark som udgangspunkt skulle modtage refusion fra EU svarende til to procent af de samlede finansielle omkostninger forbundet med forslaget, dvs. cirka 2,26 mio. euro.

Da der er tale om en retsakt, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter forordningens vedtagelse træffe afgørelse om, hvorvidt forordningen skal gennemføres i national lovgivning.

Hvis Danmark træffer beslutning herom, vil Danmark ikke modtage den ovennævnte refusion på ca. 2,26 mio. euro fra EU, idet det bemærkes, at Danmark allerede har truffet beslutning om at deltage i SIS II, VIS og Eurodac og dermed allerede bidrager til finansieringen heraf.

Forslaget har ikke samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

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

Folketingets Europaudvalg, og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik blev orienteret om forslaget forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 30. november 2009 til 1. december 2009, den 3. - 4. juni 2010, den 2. - 3. december 2010 og den 11. - 12. april 2011.

Desuden har Retsudvalget modtaget grundnotatet om sagen.