



JUSTITSMINISTERIET

Udlændingeafdelingen

Dato:
Kontor: Kontoret for Internationalt udlændingesamarbejde
Sagsbeh: Anders Forman
Sagsnr.: 2013-38-0094
Dok.: 759845

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler for overvågning af de ydre søgrænser inden for rammerne af det operative samarbejde, der samordnes af Det Europæiske Agentur for Forvaltning af Det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser

KOM(2013)197

Sagen er omfattet af retsforbeholdet. Da der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne, har Danmark efterfølgende mulighed for at tilslutte sig.

Resumé

Sagen er omfattet af retsforbeholdet. Da der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne, har Danmark efterfølgende mulighed for at tilslutte sig. Forslaget til forordning fremsættes på baggrund af EU-Domstolens annullation af rådsafgørelse 2010/252 af 10. april 2010. Forslaget har ligesom rådsafgørelsen til formål at fastlægge klare regler for, hvordan overvågningsaktiviteter ved søgrænsen skal foregå, når de finder sted inden for rammerne af en Frontex-koordineret operation. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vurderes det ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstats holdninger til forslaget. Regeringen finder det vigtigt, at der fastlægges klare regler for grænseovervågningsoperationer til søs, der samordnes af Frontex, og lægger derfor

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

Telefon 7226 8400
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

vægt på, at der efter Domstolens annullation af rådsafgørelse 2010/252 vedtages ny lovgivning, som regulerer dette spørgsmål.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd vedtog på sit møde den 29.-30. oktober 2009 konklusioner, hvori Kommissionen opfordres til at fremlægge et forslag til fælles operative procedurer, der indeholder klare regler for deltagelse i fælles operationer til søs, og som i den forbindelse tager behørigt hensyn til folkeretlige forpligtelser til at beskytte personer, der har behov for det.

I Stockholm-programmet fra december 2010 bekræftes opfordringen fra Det Europæiske Råd til Kommissionen, som led i en generel styrkelse og præcisering af EU's grænseagenturs (Frontex) rolle.

Rådet vedtog på denne baggrund sin afgørelse af 26. april 2010 om supplering af Schengengrænsekodeksen for så vidt angår overvågning af de ydre søgrænser inden for rammerne af det operative samarbejde, der samordnes af Frontex.¹

Formålet med afgørelsen var at styrke grænseovervågningsoperationer, der samordnes af Frontex, og at fastlægge klare regler for, hvordan overvågningsaktiviteter, herunder redningsaktioner og ilandsætning af reddede personer, skal foregå, når det sker inden for rammerne af en fælles Frontex-koordineret operation.

Endvidere var det hensigten at sikre en ensartet fortolkning af gældende bestemmelser i internationale regelsæt, herunder den internationale søret, som finder anvendelse på Frontex-koordinerede operationer til beskyttelse af søgrænserne. Afgørelsen skulle ligeledes beskytte overholdelsen af de grundlæggende rettigheder og sikre overholdelse af forbuddet mod re-foulement.

Forslaget til afgørelsen blev fremsat i henhold til artikel 12, stk. 5 i Schengengrænsekodeksen,² hvorefter Kommissionen – i samarbejde med et ud-

¹ Rådets afgørelse (EU) nr. 252/2010 af 26. april 2010 om supplering af Schengengrænsekodeksen for så vidt angår overvågning af de ydre søgrænser inden for rammerne af det operative samarbejde, der samordnes af Det Europæiske Agentur for Forvaltning af Det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser.

² Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks),

valg af repræsentanter for medlemsstaterne – kan vedtage yderligere retningslinjer for grænseovervågning efter den såkaldte komitologi-procedure.

Afgørelsen blev vedtaget den 26. april 2010. Den 12. juli 2010 anlagde Europa-Parlamentet imidlertid sag³ mod Rådet ved EU-Domstolen med påstand om annullation af afgørelsen. Europa-Parlamentet mente, at bestemmelserne i den anfægtede afgørelse burde være vedtaget under anvendelse af den almindelige lovgivningsprocedure og ikke den nævnte komitologi-procedure. Til støtte for sin påstand gjorde Europa-Parlamentet gældende, at afgørelsen overskred grænserne for de gennemførelsesbeføjelser, der kan vedtages i medfør af artikel 12, stk. 5, i Schengengrænsekodeksen, bl.a. fordi den indførte nye væsentlige bestemmelser i Schengengrænsekodeksen.

I sin dom af 5. september 2012 annullerede EU-Domstolen afgørelsen under henvisning til, at afgørelsens bestemmelser om opbringning, redning til søs og ilandsætning udgjorde væsentlige bestemmelser vedrørende overvågning af medlemsstaternes ydre søgrænser, der overskred rammen for supplerende foranstaltninger, som omhandlet i Schengengrænsekodeksens artikel 12, stk. 5. Domstolen besluttede dog at opretholde virkningerne af afgørelsen, indtil en ny lovgivning inden for en rimelig frist træder i kraft til erstatning af den annullerede afgørelse.

Kommissionen fremsatte på denne baggrund den 12. april 2013 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om regler for overvågning af de ydre søgrænser inden for rammerne af det operative samarbejde, der samordnes af Det Europæiske Agentur for Forvaltning af Det Operative Samarbejde ved EU-medlemsstaternes Ydre Grænser.

Det danske retsforbehold

Forslaget fremsættes med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i protokollen er ingen af de foranstaltning-

som ændret ved Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 296/2008 af 11. marts 2008.

³ Sag C-355/10, *Europa-Parlamentet mod Rådet*.

ger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Da forordningen imidlertid vil udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne, vil Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen skulle træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre den i dansk ret, jf. protokollens artikel 4, stk. 1.

2. Indhold

2.1. Generelt

Forslaget til forordning er fremsat efter TEUF artikel 77, stk. 2, litra d), om udvikling af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser.

Forslaget har, som afgørelse 252/2010 af 26. april 2010, til formål at fastlægge klare regler for, hvordan overvågningsaktiviteter ved søgrænserne skal foregå, når disse finder sted inden for rammerne af en Frontex-koordineret operation.

Forslaget er i sin egenskab af forordning bindende i alle enkeltheder og gælder umiddelbart i hver medlemsstat. Herved adskiller forslaget sig fra afgørelsen, som blev vedtaget som en gennemførelsesforanstaltning og primært bestod af et bilag i to dele, hvoraf den ene del fastsatte bindende regler for Frontex-koordinerede operationer ved søgrænser, og den anden del indeholdt ikke-bindende retningslinjer for eftersøgnings- og rednings-situationer og for ilandsætning i forbindelse med Frontex-koordinerede operationer ved søgrænser.

2.2. Nærmere om hovedelementerne i forslaget

Forslagets anvendelsesområde og indhold svarer i vidt omfang til afgørelsens. De ændringer, som er foretaget i forhold til afgørelsen, er bl.a. baseret på den retlige udvikling fx som følge af ændring af forordning (EF) nr. 2007/2004⁴ og de praktiske erfaringer fra gennemførelsen af afgørelsen.

⁴ Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1168/2011 af 25. Oktober 2011 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved EU-medlemsstaternes ydre grænser.

Forslagets anvendelsesområde omfatter grænseovervågningsoperationer til søs, der udføres af medlemsstaterne og samordnes af Frontex, hvilket svarer til afgørelsens anvendelsesområde.

Forslaget indeholder generelle bestemmelser om sikkerhed til søs og beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, herunder forbuddet mod refoulement, under operationer til søs.

Forslagets artikel 4 omhandler den praktiske gennemførelse af forbuddet mod refoulement, jf. Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder. Det følger således af bestemmelsen, at ingen sættes i land eller overdrages til myndighederne i et land, hvor der er overhængende risiko for, at den pågældende udsættes for dødsstraf, tortur eller andre former for umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvorfra den pågældende risikerer at blive sendt til et land, der overtræder princippet om non-refoulement. Det fremgår endvidere af bestemmelsen, at inden personer ilandsættes i et tredjeland, skal de identificeres, og deres personlige omstændigheder undersøges. De skal i den forbindelse oplyses om ilandsætningsstedet for at give dem mulighed for at fremføre, hvorfor ilandsætning på det pågældende sted vil udgøre en overtrædelse af forbuddet mod refoulement. Det kræves, at der under hele operationen tages hensyn til de særlige behov, som børn, ofre for menneskehandel, personer med behov for international beskyttelse og andre særligt udsatte personer, har. Forslaget fastlægger endvidere, at grænsevagter, der deltager i søoperationer, skal være uddannet i relevante bestemmelser om grundlæggende rettigheder, flygtningeretten og den internationale ordning for eftersøgning og redning.

I forslaget sondres mellem afsløring, opbringning og redning. I forhold til opbringning fastlægges en række foranstaltninger, der kan træffes over for skibe, der fx mistænkes for at være involveret i menneskesmugling ad søvejen. Disse foranstaltninger svarer til, hvad der var fastlagt i afgørelsen. Forslaget indfører imidlertid en mere tydelig sondring mellem opbringning i værts- eller deltagermedlemsstaters territorialfarvande (artikel 6), opbringning på åbent hav (artikel 7) og opbringning i den såkaldte tilstødende zone (artikel 8). Formålet er at præcisere betingelserne for at træffe foranstaltninger og jurisdiktionskompetencen, særligt i forhold til skibe uden nationalitet.

For så vidt angår opbringning i territorialfarvande følger det af forslaget, at hvis der under en søoperation er rimelig grund til mistanke om, at et skib

medfører personer, der har til hensigt at omgå grænsekontrollen eller er involveret i smugling af migranter, kan værtsmedlemsstaten eller den deltagende medlemsstat, i hvis territorialfarvand opbringningen foregår, give tilladelse til, at der træffes en række foranstaltninger. Det kan bl.a. besluttes at beslaglægge det pågældende fartøj og pågribe de ombordværende personer eller at pålægge fartøjet at ændre kurs mod et andet bestemmelsessted og eskortere skibet, indtil det er på en sådan kurs.

I forhold til opbringning på åbent hav understreger forslaget, at der skal være rimelig grund til mistanke om, at skibet er involveret i smugling af migranter i henhold til protokollen om bekæmpelse af smugling af migranter.⁵ Endvidere stiller forslaget krav om, at flagstatens tilladelse skal foreligge, før der udøves jurisdiktion på åbent hav. Flagstatens tilladelse må således indhentes, før der kan træffes foranstaltning om fx at føre skibet eller de ombordværende til myndighederne i et tredjeland.

Forslagets bestemmelser om eftersøgnings- og redningsindsatser (artikel 9) svarer generelt til afgørelsens regler herom. Bl.a. fremgår det af forslaget, at deltagende enheder under søoperationer skal yde hjælp til ethvert skib og enhver person, der er i havsnød, uanset nationalitet, status og de omstændigheder, under hvilke den pågældende findes. Forslaget fastlægger i overensstemmelse med internationale søretlige regler, hvornår et skib eller de ombordværende befinder sig i en såkaldt ”uvis situation”, ”alarmerende situation” eller ”nødsituation”. I disse tilfælde gælder en forpligtelse for den deltagende enhed til at fremsende de foreliggende oplysninger til det relevante redningskoordinationscenter.

Ligesom afgørelsen fastlægger forslaget, at der i den operative plan skal redegøres for ilandsætning af standsede eller reddede personer (artikel 10). Som noget nyt regulerer forslaget også spørgsmålet om ilandsætning i tilfælde af opbringning og redning. I tilfælde af opbringning i værts- eller deltagermedlemsstaters territorialfarvand eller i den tilstødende zone, må ilandsætning ske i kystmedlemsstaten. Når der er tale om opbringning på åbent hav skal ilandsætning – med forbehold for bestemmelserne om beskyttelse af migranternes grundlæggende rettigheder og forbuddet mod re-foulement – ske i det tredjeland, hvorfra skibet er sejlet ud. Hvis det ikke kan lade sig gøre, sker ilandsætningen i værtsmedlemsstaten.

⁵ Protokollen om bekæmpelse af smugling af migranter til lands, ad søvejen og ad luftvejen til supplerung af De Forenede Nationers konvention om bekæmpelse af grænseoverskridende organiseret kriminalitet undertegnet i Palermo i Italien i december 2010.

Forslaget fastlægger endvidere, hvor og hvordan der skal ske ilandsætning efter en redningsindsats (artikel 10). Det fremgår bl.a., at de deltagende enheder og redningskoordinationscentret i sådanne tilfælde skal samarbejde om at stille en velegnet havn eller ”et sikkert sted” til rådighed og sikre en hurtig og effektiv ilandsætning. Begrebet ”et sikkert sted” defineres nærmere i forslaget i overensstemmelse med den internationale søret.

3. Gældende dansk ret

Forslaget giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Som anført under punkt 1 er forslaget omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender.

Da der vil være tale om en udbygning af Schengen-reglerne, vil Danmark imidlertid inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret.

Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vurderes det ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

5. Høring

Der er ikke foretaget høring vedrørende forslaget.

6. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører i sin begrundelse for forslaget, at formålet med forslaget, som er at vedtage særlige bestemmelser om grænseovervågningsoperationer til søs, der samordnes af Frontex, ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på grund af forskellene i deres love og praksis og derfor på grund af operationernes multinationale karakter bedre kan nås på EU plan.

Forslaget vurderes på den baggrund at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

7. Andre landes kendte holdninger

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

8. Foreløbig dansk holdning

Regeringen støtter en effektiv opfølgning på konklusionerne fra Det Europæiske Råd og finder det vigtigt, at der fastlægges klare regler for grænseovervågningsoperationer til søs, der samordnes af Frontex.

Der lægges i den forbindelse vægt på overholdelsen af internationale konventioner, herunder beskyttelse mod tilbagesendelse i strid med forbuddet mod refolement.

På den baggrund lægger regeringen vægt på, at der efter EU-Domstolens annullation af rådsafgørelse 2010/252 vedtages ny lovgivning om overvågning af de ydre søgrænser inden for rammerne af det operative samarbejde, der samordnes af Frontex.

9. Europa-Parlamentet

Forslaget til forordning behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal vedtages af Europa-Parlamentet. Forslaget har endnu ikke været behandlet i Europa-Parlamentet.

10. Orientering af andre af Folketingets udvalg

Grundnotatet sendes – udover til Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Udvalg for Udlændinge og Integration.