



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et europæisk rejsedokument til brug ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold

KOM(2015) 668 endelig

Nyt notat.

Nærværende grund- og nærhedsnotat oversendes tillige til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

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

1. Resumé

Kommissionens forslag til forordning om et europæisk rejsedokument skal sikre en effektiv tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, der ikke opfylder eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse, ophold eller bopæl i en EU-medlemsstat, og som ikke er i besiddelse af et gyldigt rejsedokument. Det standardrejsedokument, der blev indført ved rådets henstilling af 30. november 1994, til brug ved udsendelse af statsborgere fra tredjelande, anerkendes kun af få tredjelande, bl.a. på grund af dokumentets utilfredsstillende sikkerhedselementer og standarder. Formålet med forslaget er at udforme et særskilt europæisk rejsedokument, som har et ensartet format og indeholder flere tekniske og sikkerhedsmæssige elementer, som tredjelande i højere grad accepterer. Sagen er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2015) 668 af 16. december 2015 fremsendt forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om et europæisk rejsedokument til brug ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold. Forslaget er oversendt til Rådet den 18. januar 2016 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 79, stk. 2, litra c, der vedrører den fælles indvandringspolitik. Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294.

Forslaget om et europæisk rejsedokument til brug ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold er fremsat som en del af en "grænsepakke", der samlet skal styrke Schengen-området ydre grænser.

Grænsepakken omfatter, udover nærværende forslag, følgende lovgivningsinitiativer:

- Forslag til forordning om den europæiske grænse- og kystvagt (KOM(2015) 673 endelig).

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

9. februar 2016

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Internationalt
Udlændingesamarbejde

Sagsbehandler
Morten Nykjær Krøjgaard
Mail mny@uibm.dk

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

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

Et af de mål, der er fastsat i Kommissionens meddelelse om en europæisk dagsorden for migration af 13. maj 2015, er at sikre en effektiv tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, der ikke opfylder eller ikke længere opfylder betingelserne for indrejse, ophold eller bopæl i en EU-medlemsstat, og som ikke er i besiddelse af et gyldigt rejsedokument. I Kommissionens EU-handlingsplan for tilbagesendelse af ulovlige migranter af 9. september 2015 fremgår det, at en af de vigtigste hindringer for at sende personer fra tredjelande tilbage er manglen på gyldige rejsedokumenter udstedt af destinationslandet for den person, der skal sendes tilbage.

I dag kan medlemsstaterne udstede et erstatningsdokument for de tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, som ikke har et gyldigt rejsedokument. Det standardrejsedokument, der blev indført ved rådets henstilling af 30. november 1994, til brug ved udsendelse af statsborgere fra tredjelande, anerkendes imidlertid kun af få tredjelande, bl.a. på grund af dokumentets utilfredsstillende sikkerhedselementer og standarder.

Forslaget er en opfølgning på Rådets (retlige og indre anliggender) konklusioner af 8. oktober 2015, hvori medlemsstaterne forpligtede sig til mere regelmæssigt at anvende standardrejsedokumentet i forbindelse med tilbagesendelser. I konklusionerne af Det Europæiske Råds møde den 15. oktober 2015 blev dette behov yderligere understreget.

Det europæiske rejsedokument med henblik på tilbagesendelse skal bidrage til at gøre EU's system for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere uden ret til ophold mere effektivt, navnlig hvad angår de tredjelandsstatsborgere, der ikke er i besiddelse af gyldige rejsedokumenter, og til at øge antallet af tilbagesendelser ved at sikre, at tredjelande opfylder deres internationale forpligtelse til at tage deres egne statsborgere med ulovligt ophold i Europa tilbage.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at udforme et særskilt europæisk rejsedokument for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere, der er omfattet af en afgørelse om tilbagesendelse, idet dette dokument skal have et ensartet format og indeholde flere tekniske og sikkerhedsmæssige elementer, som tredjelande i højere grad accepterer, og i større omfang at gøre brug af dette dokument for at sikre tilbagetagelse af tredjelandsstatsborgere. Anvendelsen heraf bør fremmes i de tilbagetagelsesaftaler, EU indgår, og i bilaterale tilbagetagelsesaftaler og andre aftaler.

Med forslaget fastsættes alene formatet på og de tekniske specifikationer for det europæiske rejsedokument.

Det er vurderingen at det europæiske rejsedokument til brug for tilbagesendelse vil mindske den administrative og bureaukratiske byrde på medlemsstaternes og tredjelandes administrationer. Det skal være med til at afkorte de administrative procedurer, der er nødvendige for at sikre tilbagesendelse og tilbagetagelse. Der er i den forbindelse allerede fastsat relevante og pålidelige sikkerhedselementer for ensartet udformning af ark til påføring af visum i artikel 2 i Rådets forordning (EF) 333/2002. Det er vurderingen af elementerne herfra kan bruges til det fælles rejsedokument, hvorfor der ikke skal bruges ressourcer til udarbejdelse heraf.

Det er endvidere vurderingen at det europæiske rejsedokument vil bidrage til fuldbyrdelse af en afgørelse om tilbagesendelse.

Det er hensigten, at det europæiske rejsedokument navnlig kan anvendes i tilbagesendelsessituationer af en tredjelandstatsborger med ulovligt ophold, når:

- tredjelandstatsborgerens rejsedokument ikke er gyldigt eller ikke længere er gyldigt til rejsebrug, og der foreligger dokumentation for den pågældendes nationalitet,
- tredjelandstatsborgerens nationalitet er blevet bekræftet af de kompetente myndigheder i hjemlandet, uden at tredjelandstatsborgeren har modtaget et gyldigt rejsedokument fra hjemlandet inden for en rimelig frist.

Forslaget indeholder bestemmelser om tildeling af beføjelse til Kommissionen til at vedtage delegerede retsakter. Beføjelsen er nærmere reguleret i forordningen. Kommissionen gives beføjelse til at ændre formatet på det europæiske rejsedokument, hvis det skønnes hensigtsmæssigt.

Det bemærkes, at beføjelsen til enhver tid kan tilbagekaldes af Europa-Parlamentet eller Rådet. Såfremt Kommissionen benytter beføjelsen, skal der gives meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet, og den delegerede retsakt træder kun i kraft, hvis hverken Europa-Parlamentet eller Rådet har gjort indsigelse inden for 2 måneder fra meddelelsen, eller de i perioden begge har tilkendegivet, at de ikke ønsker at gøre indsigelse.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vedrørende nærhedsprincippet anført, at forslagets formål ikke nås i tilstrækkelig grad af medlemsstaterne alene. Det skyldes at hvis der samtidigt anvendes forskellige nationale rejsedokumenter til brug ved tilbagesendelse, hvor formatet, standarderne og sikkerhedselementerne ikke er ens, vil det gøre det sværere at få anerkendt sådanne rejsedokumenter i forbindelse med EU's tilbagetagelsesaftaler med tredjelande. Kontrollen af rejsedokumenterne vil også kræve flere ressourcer, da flere parametre skal tjekkes, når dokumenterne udformes forskelligt. Målet med dette forslag kan derfor bedre nås af EU.

Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Udlændingelovens § 39, stk. 5 indeholder hjemmel for Udlændinge-, Integrations- og Boligministeren til at fastsætte regler om udstedelse af særlig rejselegitimation til udlændinge, der ikke kan skaffe sig pas, eller som af andre grunde har behov for et sådant dokument. Af bekendtgørelse om udlændinges adgang hertil landet (bekendtgørelse nr. 375 af 20. marts 2015 med senere ændringer) fremgår det, at udlændingestyrelsen kan udstede sådanne dokumenter.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Det er den umiddelbare vurdering, at en vedtagelse af forslaget ikke har lovgivningsmæssige konsekvenser.

Statsfinansielle konsekvenser

Ifølge Kommissionen har forslaget ingen indvirkning på EU-budgettet.

Ved udformning af det foreslåede europæiske rejsedokument, der er et engangsdokument, anvendes de tekniske og sikkerhedsmæssige elementer, der allerede er opnået enighed om i forbindelse med det ensartet udformede ark til påføring af visum, som allerede udstedes af medlemsstaterne til personer, der besidder rejsedokumenter, som ikke anerkendes.

Det bemærkes, at Danmark ikke anvender de ensartet udformede ark, der omhandles i Rådets forordning (EF) Nr. 333/2002 af 18. februar 2002. Det forventes ikke, at forslaget vil have statsfinansielle konsekvenser af betydning.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 12. februar 2016.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positivt indstillet over for forslaget.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.