



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT
vedrørende forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske
grænse- og kystvagt og om ophævelse af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004,
forordning (EF) nr. 863/2007 og Rådets beslutning 2005/267

KOM(2015) 671 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

Forslaget om en europæisk grænse- og kystvagt blev fremsat som en del af Kommissionens "grænsepakke" i december 2015. Forslaget har til formål at sikre en integreret grænseforvaltning af EU's ydre grænser med henblik på effektivt at styre migrationen og sikre et højt sikkerhedsniveau internt i EU, samtidig med at den frie bevægelighed for personer opretholdes. Forslaget giver Frontex og Kommissionen udvidede kompetencer. Frontex får navnlig udvidede kompetencer med henblik på udsendelse af europæiske grænse- og kystvagthold til en medlemsstats ydre grænser, indsættelse af forbindelsesofficerer, udarbejdelse af sårbarhedsvurderinger og udsendelse. I særlige situationer, der kræver en hurtig indsats på den ydre grænse, kan Kommissionen ved en gennemførelsesretsakt fastsætte, hvilke foranstaltninger agenturet skal træffe i relation til en medlemsstat og pålægge medlemsstaten at efterkomme denne retsakt. For at afspejle ændringerne i Frontex' kompetencer omdøbes agenturet til Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne.

2. Baggrund

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

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

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

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
Judith Glem

Tel. 6198 3464
Mail jgl@uibm.dk

Grænsepakken omfatter, udover nærværende forslag, følgende lovgivningsinitiativer:

- 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 til en forordning om et europæisk rejsedokument til brug ved tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (KOM(2015) 668 endelig)
- Forslag om ændring af forordning 1406/2002 om oprettelse af et europæisk agentur til søfartssikkerhed (EMSA) (KOM(2015) 667 endelig)
- Forslag om ændring af forordning (EF) nr. 768/2005 om oprettelse af et EF-Fiskerikontrolagentur (KOM(2015) 669 endelig).

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

Forslaget er en reaktion på det ekstraordinære pres, som Den Europæiske Union oplevede i 2015 på sine ydre grænser, hvor Kommissionen skønner, at ca. 1,5 mio. personer ulovligt passerede grænserne. Presset på grænserne har bl.a. ført til, at en række medlemsstater har genindført grænsekontrol ved deres indre grænser i medfør af artikel 23-25 i Schengen-grænsekodeksen.

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

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

3. Formål og indhold

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

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

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

Med forslaget oprettes en europæisk grænse- og kystvagt, der er ansvarlig for den integrerede grænseforvaltning. Den europæiske grænse- og kystvagt består af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og de nationale myndigheder med ansvar for grænseforvaltning, herunder kystvagterne, i det omfang de udfører grænsekontrologaver.

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

Det er den europæiske grænse- og kystvagt, der skal gennemføre den integrerede europæiske grænseforvaltning. Det skal ske som et fælles ansvar mellem Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og de nationale myndigheder med ansvar for grænseforvaltning, herunder kystvagterne, i det omfang de udfører grænsekontrologaver. Det er fortsat medlemsstaterne, der som udgangspunkt har hovedansvaret for forvaltningen af deres del af de ydre grænser.

3.1. Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning

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

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

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

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

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

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

3.1.1. Udsendelse af forbindelsesofficerer

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

Forbindelsesofficererne bliver fuldt ud integreret i de nationale myndigheders arbejde og informationssystemer, og de kan pege på eventuelle svagheder i de nationale grænseforvaltningssystemer og udarbejde henstillinger om, hvordan disse kan afhjælpes.

3.1.2. Udvidede opgaver for agenturet – intervention efter anmodning

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

Hurtige grænseinterventioner skal sikre forstærkning i situationer, hvor der er behov for en øjeblikkelig reaktion. Alle medlemsstaterne skal i den forbindelse stille grænsevagter og andet relevant personale til rådighed til reserven til hurtige interventioner. Reservens består af et stående korps, som udgør en procentdel af det samlede antal grænsevagter i medlemsstaterne på årsbasis. Udsendelsen af europæiske grænse- og kystvagthold fra reserven til hurtige interventioner vil om nødvendigt straks kunne suppleres af yderligere europæiske grænse- og kystvagthold. Der skal endvidere oprettes en pulje af teknisk udstyr, som stilles til rådighed af medlemsstaterne på grundlag af de behov, som agenturet kortlægger.

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

3.1.3. Agenturet tildeles en tilsynsfunktion - sårbarhedsvurdering

Agenturet tildeles en tilsynsfunktion, idet det gøres obligatorisk, at agenturet udarbejder en sårbarhedsvurdering vedrørende medlemsstaterne, bl.a. baseret på oplysninger fra

den enkelte medlemsstat og den forbindelsesofficer, som befinder sig i medlemsstaten. Formålet med sårbarhedsvurderingen er, at agenturet skal kunne vurdere medlemsstaternes kapacitet og beredskab med henblik på kommende udfordringer, bl.a. nuværende og fremtidige trusler og nuværende og fremtidigt pres ved de ydre grænser. Sårbarhedsvurderingen berører ikke den eksisterende Schengen-evalueringsmekanisme.

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

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

Såfremt en medlemsstat ikke vedtager de nødvendige korrigerende foranstaltninger inden for fristen, træffer bestyrelsen afgørelse om, hvilke foranstaltninger den berørte medlemsstat skal træffe.

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

Hvis en medlemsstat ikke træffer de nødvendige korrigerende foranstaltninger i overensstemmelse med bestyrelsens afgørelse, jf. ovenfor, eller hvis der er et uforholdsmæssigt stort migrationspres ved den ydre grænse, som gør kontrollen ved de ydre grænser så ineffektiv, at den risikerer at bringe den måde, hvorpå Schengenområdet fungerer, i fare, kan Kommissionen efter høring af agenturet træffe afgørelse ved en gennemførelsesretsakt om de foranstaltninger, som agenturet skal gennemføre, og pålægge den berørte medlemsstat at samarbejde med agenturet om gennemførelsen af disse foranstaltninger.

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

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

3.1.5. Oprettelse af center for overvågning og risikoanalyse

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

3.1.6. Styrkelse af agenturets rolle i forbindelse med tilbagesendelse

Agenturet vil endvidere få en større rolle i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, idet der bl.a. skal oprettes et tilbagesendelseskontor i agenturet, og agenturet skal kunne iværksætte tilbagesendelsesoperationer og bistå medlemsstaterne med erhvervelsen af rejsedokumenter.

3.1.7. Europæisk samarbejde om kystvagtfunktioner

Der skal udvikles et tværsektorielt samarbejde mellem Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning, EU-Fiskerikontrolagenturet og Det Europæiske Agentur for Søfartssikkerhed for at forbedre synergierne mellem disse agenturer. Dette fremgår af nærværende forslag (KOM(2015) 671 endelig) samt forslagene vedrørende ændring af forordning (EF) nr. 768/2005 om oprettelse af et EF-Fiskerikontrolagentur (KOM(2015) 669 endelig) og ændring af forordning 1406/2002 om oprettelse af et europæiskagentur til søfartssikkerhed (EMSA) (KOM(2015) 667 endelig).

3.1.8. Øget samarbejde med tredjelande

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

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har vedrørende nærhedsprincippet anført, at formålet med forslaget er:

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

Nærhedsprincippet vurderes derfor opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

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

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

Det fremgår af forslaget, at agenturet fuldt ud dækker omkostninger afholdt af medlemsstaterne i forbindelse med, at de stiller grænsevagter til rådighed til udsendelse af europæiske grænse- og kystvagthold, herunder reserven til hurtige interventioner. Det drejer sig om rejseomkostninger, udgifter til vaccinationer, særlige forsikringsbehov, sundhedsydelse, dagpenge, herunder indkvarteringsomkostninger, og omkostninger vedrørende teknisk udstyr.

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

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

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

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

8. Høring

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

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen forholder sig overordnet positivt til forslaget, idet det umiddelbart vurderes, at forslaget respekterer medlemslandenes nationale grænseforvaltningskompetencer.

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

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

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.