



JUSTITSMINISTERIET

Politi- og Strafferetsafdelingen

Dato: 7. juli 2017
Kontor: Enheden for Internationalt
Politisamarbejde
Sagsbeh: Sofie Anne Marner
Sagsnr.: 2017-19203-1130
Dok.: 2277490

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

vedrørende A) forslag til Europa-parlamentets og Rådets forordning om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området ind- og udrejsekontrol, om ændring af forordning (EU) nr. 515/2014 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1987/2006, B) forslag til Europa-parlamentets og Rådets forordning om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området for politisamarbejde og strafferetligt samarbejde, om ændring af forordning (EU) nr. 515/2014 og om ophævelse af forordning (EF) nr. 1986/2006, Rådets afgørelse 2007/533/RIA og Kommissionens afgørelse 2010/261/EU samt C) forslag til Europa-parlamentets og Rådets forordning om brug af Schengeninformationssystemet i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

KOM(2016) 882 endelig

KOM(2016) 883 endelig

KOM(2016) 881 endelig

Revideret udgave af grundnotat af 26. april 2017. Nye afsnit er markeret med kursiv.

Resumé

De tre forordningsforslag blev fremsat af Kommissionen den 21. december 2016 og udgør en samlet pakke, som har til formål at forbedre og udvide brugen af Schengeninformationssystemet (SIS). Forslagene er modtaget i

Slotsholmsgade 10
1216 København K.

T +45 7226 8400
F +45 3393 3510

www.justitsministeriet.dk
jm@jm.dk

dansk sprogversion i Rådet den 3. april 2017. Forslagene er omfattet af retsforbeholdet. Da forordningerne udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningerne afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningerne i dansk ret. Forslagene har til formål at udvide og forbedre brugen af SIS. Det er regeringens foreløbige vurdering, at forslagene er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. De foreliggende forordningsforslag forventes at nødvendiggøre ændringer i dansk lovgivning. Forslagene forventes at få statsfinansielle konsekvenser. Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslagene. Fra dansk side er man generelt positivt indstillet over for forslagene, der sigter på at forbedre kvaliteten af SIS og dermed sikre et højt sikkerhedsniveau i Schengenområdet.

1. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 21. december 2016 de tre foreliggende forordningsforslag om henholdsvis A) oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området for ind- og udrejsekontrol ("grænseforvaltningsforslaget"), B) om oprettelse, drift og brug af Schengeninformationssystemet (SIS) på området for politisamarbejde og strafferetligt samarbejde ("retshåndhævelsesforslaget") og C) om brug af Schengeninformationssystemet (SIS) ved tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold ("tilbagesendelsesforslaget").

Forslagene 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 finde anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet"). Forslagene er omfattet af artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling (om Schengenreglerne), hvorfor Danmark inden seks måneder efter, at Rådet har vedtaget forslagene skal træffe afgørelse om, hvorvidt forslagene vil blive gennemført i dansk ret.

Schengeninformationssystemet ("SIS") er et fælles informationssystem, der er oprettet som led i Schengensamarbejdet, som giver immigrations-, politi-, told- og retsmyndigheder i EU og de associerede Schengenlande adgang til elektronisk at indhente oplysninger om indberetninger om personer og genstande.

Bestemmelser vedrørende SIS findes i Schengenkonventionens afsnit IV. Den nuværende retlige ramme for SIS findes i to retsakter om oprettelse, drift og brug af anden generation af SIS II (forordning nr. 1987/2006 og rådsafgørelse nr. 2007/533/RIA).

De foreliggende forslag er fremsat med henblik på at effektivisere og udvide brugen af SIS som følge af Kommissionens evaluering af systemet i 2016.

Baggrunden for, at der er fremsat tre selvstændige forslag i stedet for ét, er behovet for at reflektere medlemsstaternes forskellige niveauer af deltagelse i Schengensamarbejdet.

A) Grænseforvaltningsforslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 77, stk. 2, litra b og d samt artikel 79, stk. 2, litra c og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

B) Retshåndhævelsesforslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 82, stk. 1, litra d, artikel 85, stk. 1, artikel 87, stk. 2, litra a og artikel 88, stk. 2, litra a og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

C) Tilbagesendelsesforslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 79, stk. 2, litra c og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Kommissionen forventer at fremsætte en anden serie af forslag for yderligere at forbedre SIS' samspil med andre IT-Systemer medio 2017.

2. Formål og indhold

2.1. Indledning

Det overordnede formål med SIS er at sikre et højt sikkerhedsniveau inden for Den Europæiske Unions område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. SIS sætter kompetente myndigheder i stand til at indlæse og søge i oplysninger om eftersøgte personer, personer, som måske ikke har ret til at indrejse eller opholde sig i EU, savnede personer og genstande, der kan være stjålne, ulovligt handlede eller forsvundne.

Ud over at indeholde oplysninger om en bestemt person eller genstand, indeholder SIS også klare instrukser til de kompetente myndigheder om, hvad de skal gøre, når personen eller genstanden bliver fundet.

Formålet med de nye forslag er at give bedre mulighed for at imødegå de nye sikkerheds- og migrationsudfordringer, som EU står overfor, samt at forbedre systemets tekniske funktion og strømline de nationale processer.

Forslag A og B skal tilsammen danne retsgrundlaget for oprettelsen, driften og brugen af SIS på området for henholdsvis grænseforvaltning samt politimæssigt og strafferetlige samarbejde. Forslagene sigter på at udvikle og forbedre det eksisterende system, hvorfor de i stor udstrækning bygger videre på foranstaltninger, der allerede er indført.

Forslag C, der opstiller rammerne for brugen af SIS i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold, indeholder udelukkende nye bestemmelser og supplerer forslag A om grænseforvaltning.

Der lægges op til, at forslagene skal vedtages og træde i kraft samtidigt. Det forventes, at forslagene kan træde i kraft i 2020.

2.2. Fælles bestemmelser i A) grænseforvaltningsforslaget og B) retshåndhævelsesforslaget

2.2.1. Formål, anvendelsesområde og definitioner

Forordningerne om grænseforvaltning og retshåndhævelse hænger tæt sammen og har således en række fælles bestemmelser, som i det følgende vil omtales samlet.

I forordningerne fastsættes hovedsageligt betingelser og procedurer for indlæsning og behandling af indberetninger i SIS. Herudover fastsættes bestemmelser vedrørende bl.a. den tekniske opbygning af SIS, databeskyttelse og adgangen til SIS.

En indberetning defineres i forslagene som et sæt oplysninger, der indlæses i SIS, så de kompetente myndigheder kan identificere en person eller en genstand med henblik på at træffe en særlig foranstaltning.

Et hit i SIS defineres i forslaget som en søgning foretaget af en bruger, der afslører en indberetning, som er indlæst i SIS af en anden medlemsstat,

Slutbrugere defineres som de kompetente myndigheder, der søger direkte i SIS.

2.2.2. Den tekniske opbygning af SIS

SIS består af et centralt system ("den centrale SIS"), et nationalt system ("N.SIS") og en kommunikationsinfrastruktur ("kommunikationsinfrastrukturen").

Den centrale SIS, som bl.a. indeholder selve SIS-databasen, drives af Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-Systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed ("eu-LISA").

N.SIS i hver enkelt medlemsstat består af de nationale datasystemer, der kommunikerer med den centrale SIS. Hidtil har det været frivilligt for medlemsstaterne, om deres N.SIS tillige indeholdt en datafil (en såkaldt "national kopi"), som indeholder en fuldstændig eller delvis offline kopi af SIS-databasen.

Som noget nyt medfører forslagene et krav om, at alle medlemsstaters N.SIS skal indeholde en hel eller delvis national kopi af SIS-databasen. En delvis national kopi skal som minimum indeholde al alfanumerisk data i SIS (data bestående af tal, bogstaver og specialtegn). Med forslaget om obligatoriske nationale kopier søges det sikret, at SIS vil være uafbrudt tilgængeligt for slutbrugere via den offline nationale kopi, også selv om der skulle være problemer, der påvirker tilgængeligheden af det centrale system. Danmark har på nuværende tidspunkt ikke oprettet en national kopi.

2.2.3. Retten til adgang til indberetninger

Nationale kompetente myndigheder og visse EU-agenturer, herunder Europol og Eurojust, har ret til adgang til SIS.

Som noget nyt fastsættes med forslagene følgende:

- Europols adgang til indberetninger i SIS i relation til savnede personer udvides.

- Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og dets hold får adgang til systemet.
- Nationale myndigheder med ansvar for behandlingen af tredjelandsstatsborgeres indrejse, ophold og tilbagevenden til medlemsstaternes område, får adgang til SIS, med henblik på at kunne søge i SIS vedrørende irregulære migranter, som ikke har været genstand for den sædvanlige grænsekontrol.
- Myndigheder, der er ansvarlige for registreringen af skibe og luftfartøjer får adgang til SIS, ligesom det allerede er tilfældet for myndigheder, der indregistrerer køretøjer, med henblik på at sikre, at stjålne og eftersøgte transportmidler ikke indregistreres i en anden medlemsstat.

De pågældende myndigheder har kun adgang til de oplysninger, der er nødvendige for varetagelsen af deres opgaver.

2.2.4. Opbevaring og sletning af indberetninger

I forslagene fastsættes nye frister for opbevaring af indberetninger.

- Den generelle maksimale frist for opbevaring af indberetninger vedrørende personer foreslås udvidet fra tre til fem år.
- Fristen for opbevaring af indberetninger vedrørende genstande foreslås afkortet fra ti til fem år.

Medlemsstaterne kan altid fastsætte kortere frister, og forlænge opbevaringsfristen, hvis det er nødvendigt af hensyn til indberetningens formål i overensstemmelse med national ret.

Der fastsættes endvidere nye sletteregler, som er specifikke for hver type af indberetning.

2.2.5. Databeskyttelse og overvågning

Det fastholdes i lighed med tidligere, at medlemsstaten, som er den registeransvarlige, også er ansvarlig for, at de oplysninger, der indlæses i SIS, er korrekte.

Eu-LISA får beføjelse til regelmæssigt at udarbejde datakvalitetsrapporter til medlemsstaterne og får ligeledes til opgave at fremlægge daglige, månedlige og årlige statistikker om, hvordan systemet anvendes.

2.3. A) Grænseforvaltningsforslaget

2.3.1. Indledning

I tillæg til de fælles bestemmelser for grænseforvaltningsforslaget og retshåndhævelsesforslaget, som omtalt under pkt. 2.2, indeholder grænseforvaltningsforslaget en række nye bestemmelser vedrørende indberetninger om tredjelandsstatsborgere med henblik på afvisning af indrejse og ophold samt om søgning med biometrisk data.

2.3.2. Indberetninger om tredjelandsstatsborgere med henblik på nægtelse af indrejse og ophold samt søgning med biometrisk data

Med forslaget om grænseforvaltning bliver det obligatorisk at indberette indrejseforbud for tredjelandsstatsborgere i SIS. Formålet er at sikre en bedre håndhævelse på tværs af medlemsstaterne, idet medlemsstaterne vil kunne se og håndhæve andre medlemsstaters indrejseforbud. Der er på nuværende tidspunkt mulighed for at indberette indrejseforbud, men ikke en forpligtelse hertil, hvilket bevirker, at systemet ikke er tilstrækkeligt effektivt.

Det præciseres i forslaget, at indberetningen først skal finde sted, efter at den pågældende tredjelandsstatsborger er udrejst. Formålet er at sikre, at der ikke sker indberetning, mens vedkommende stadig opholder sig på medlemsstaternes område. Der vil dog være en indberetning om tilbagesendelse jf. tilbagesendelsesforslaget.

Det bliver endvidere obligatorisk at konsultere andre medlemsstater i forbindelse med en indberetning af et indrejseforbud. Konsultationen skal sikre, at der ikke indberettes et indrejseforbud i tilfælde, hvor en anden medlemsstat eksempelvis har tildelt den pågældende en opholdstilladelse og omvendt.

Med forslaget tilføjes en række kategorier af oplysninger, der skal indlæses i SIS vedrørende indberetninger om indrejseforbud for at sikre mere præcis information og en mere effektiv og sikker identifikation. Der tilføjes bl.a. oplysninger om personens identitet, rejsedokument, ansigtsbillede og fingeraftryk inklusiv håndfladeaftryk.

Det bliver obligatorisk at anvende bl.a. fingeraftryk i forbindelse med identifikation af en person, som det ellers ikke er muligt at identificere.

2.4. B) Retshåndhævelsesforslaget

2.4.1. Indledning

I tillæg til de fælles bestemmelser for retshåndhævelsesforslaget og grænseforvaltningsforslaget, som omtalt under pkt. 2.2, indeholder retshåndhævelsesforslaget en række nye bestemmelser vedrørende nye kategorier af oplysninger og indberetninger, der skal kunne indlæses i SIS.

2.4.2. Kategorier af oplysninger og påtegninger

I lighed med grænseforvaltningsforslaget medfører retshåndhævelsesforslaget en tilføjelse af kategorier af oplysninger, der skal kunne indføres i SIS. De nye oplysninger omfatter bl.a. ansigtsbilleder, håndfladeaftryk og DNA-profiler.

De nævnte oplysninger samt fingeraftryk må dog kun anvendes til at kontrollere identiteten på en person, der allerede er lokaliseret ved en søgning med alfanumerisk data. Det gøres dog obligatorisk at søge med fingeraftryk, hvis det ikke er muligt at identificere personen på anden vis. DNA profiler må kun tilføjes til visse indberetninger om savnede personer og kun, hvis andet passende identifikationsmateriale ikke er tilgængeligt. Det foreslås, at personens racemæssige oprindelse ikke må fremgå af DNA profilen.

Endeligt er der med forslagene fastsat visse ændringer vedrørende hvilke obligatoriske oplysninger, der skal være til stede, før en indberetning kan indlæses i SIS.

2.4.3. Indberetninger om savnede personer

Med forslagene tilføjes visse nye bestemmelser om indberetninger vedrørende savnede personer, herunder særligt savnede børn.

Med den nuværende lovgivning er det kun muligt at indlæse indberetninger vedrørende børn, når de allerede er meldt savnede. Da forældres bortførelse af børn ofte er nøje planlagte, foreslås det nu

muliggjort, at indlæse forebyggende indberetninger i sager, hvor det skønnes, at der er stor risiko for, at et barn bliver bortført af en forælder.

En sådan indberetning kræver en konkret og synlig risiko for, at en forælder ulovligt og umiddelbart vil bortføre et barn, og at de retslige myndigheder har truffet afgørelse om kun at give forældremyndigheden til den ene af forældrene.

2.4.4. Indberetninger om personer og genstande med henblik på diskret kontrol, undersøgelseskontrol eller målrettet kontrol

En indberetning i SIS har hidtil kunnet indlæses med henblik på, at den omhandlede person eller genstand skulle undergå diskret eller målrettet kontrol.

En diskret kontrol udgør en kontrol af en person eller en genstand med henblik på at indsamle så mange oplysninger om bl.a. rejserute, ledsagere, medbragte genstande, identitet som muligt og videregive dem til den indberettende myndighed uden at personen derved tilbageholdes og udspørges. En diskret kontrol må altså ikke afsløre, at der er tale om andet end en almindelig rutinekontrol.

Ved en målrettet kontrol søges samme oplysninger indhentet, men de til-ladte foranstaltninger kan derimod bl.a. omfatte, anholdelse og fysiske undersøgelser af personer og genstande. Det afsløres altså over for perso-nen, at der er tale om en målrettet kontrol.

Som noget nyt foreslås indført en såkaldt "undersøgelseskontrol", som omfatter en mere tilbundsgående kontrol og udspørgning af personen end en diskret kontrol, men dog ikke kropsvisitering eller anholdelse, som ved en målrettet kontrol. Undersøgelseskontrollen har navnlig til formål at understøtte foranstaltninger for at bekæmpe terrorisme og grovere kriminalitet.

2.4.5. Indberetninger om ukendte eftersøgte personer med henblik på iden-tifikation

Der foreslås tilføjet en ny kategori af indberetninger, hvorefter enten fuldstændige eller ufuldstændige fingeraftryk eller håndfladeaftryk vedrørende ukendte personer, der er eftersøgt i forbindelse med en strafbar handling, skal kunne indføres i SIS. Disse indberetninger skal kunne

indlæses, hvis der f.eks. opdages fingeraftryk eller håndfladeaftryk på et gerningssted for en grov strafbar handling, herunder terrorhandlinger, og hvis der er tungtvejende grunde til at formode, at fingeraftrykkene stammer fra gerningsmanden.

Lagringen af fingeraftryk fra en ukendt eftersøgt person gør det muligt at indlæse fingeraftrykkene fra en ukendt gerningsmand i SIS, så den pågældende kan identificeres, hvis vedkommende findes i en anden medlemsstat.

2.5. C) Tilbagesendelsesforslaget

2.5.1. Formål og anvendelsesområde

Formålet med forslaget er at opstille rammerne for brugen af SIS i forbindelse med tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere, der opholder sig ulovligt på medlemsstaternes område, og som har modtaget en afgørelse om tilbagesendelse efter tilbagesendelsesdirektivet (2008/115/EC). Med forslaget gøres det obligatorisk at indsætte indberetninger om alle tilbagesendelsesafgørelser.

Brugen af SIS i forbindelse med tilbagesendelse har til formål at understøtte udlændingemyndighederne i deres arbejde med opfølgning og gennemførelse af tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere samt øge informationsudveksling og samarbejde mellem udlændingemyndighederne.

På nuværende tidspunkt er der ikke noget EU-system til deling af information om tilbagesendelsesafgørelser eller overvågning af gennemførelsen heraf. Det gør det lettere for irregulære migranter at undgå at blive tilbagesendt, idet de blot kan flytte til en anden medlemsstat. Muligheden for at se andre medlemsstaters afgørelser om tilbagesendelse gennem indberetninger og muligheden for at dele supplerende information gennem nationale kontaktpunkter, såsom SIRENE, kan bidrage til at lukke dette informationshul og fjerne incitamentet til at flytte mellem medlemsstaterne, når der er truffet en tilbagesendelsesafgørelse.

2.5.2. Indlæsning og sletning af indberetninger i SIS

De nationale myndigheder med ansvar for at træffe tilbagesendelsesafgørelser skal indberette afgørelsen i SIS for, at alle medlemsstater kan tilgå denne information. I forbindelse med udrejse skal grænsekontrolmyndig-

hederne registrere, at personen er udrejst, hvorefter indberetningen om tilbagesendelsesafgørelsen slettes. I relevante tilfælde registreres der samtidig en indberetning om indrejseforbud. De nationale myndigheder skal kunne slette en indberetning, hvis afgørelsen omgøres. Det skal ligeledes være muligt at forlænge perioden for lovlig udrejse i tilfælde af en frivillig udrejse.

Hvis en tilbagesendelse, som er indberettet i SIS, ikke bekræftes af grænsekontrolmyndighederne eller ikke slettes af andre grunde, skal indberetningen slettes efter 5 år i tråd med indberetninger om indrejseforbud i grænseforvaltningsforslaget.

2.5.3. Resultaterne af forslaget

Med forslaget sikres følgende:

- overvågning af, om afgørelser om tilbagesendelse overholdes,
- bedre mulighed for at håndhæve tilbagesendelsesafgørelser i tilfælde, hvor tredjelandsstatsborgeren ikke udrejses,
- mulighed for at verificere, om en tredjelandsstatsborger, som antræffes på en medlemsstats område, er genstand for en tilbagesendelsesafgørelse fra en anden medlemsstat,
- mulighed for at håndhæve tilbagesendelsesafgørelser på vegne af andre medlemsstater,
- medlemsstater, der har truffet en tilbagesendelsesafgørelse, notificeres automatisk, når perioden for frivillig udrejse i indberetningen er udløbet.

Med indberetningen i SIS vil de nationale myndigheder desuden have bedre og mere præcise oplysninger til rådighed, hvilket vil gøre det muligt at træffe passende foranstaltninger i tide og sikre håndhævelsen af tilbagesendelsesafgørelser på en effektive måde.

3. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

4. Nærhedsprincippet

A) Grænsekontrollforslaget og B) Retshåndhævelsesforslaget

Kommissionen har om nærhedsprincippet anført, at målene for forslagene bl.a. omfatter en række tekniske forbedringer for at øge effektiviteten af SIS og bestræbelser for at harmonisere brugen af systemet på tværs af alle deltagende medlemsstater. Da disse mål og udfordringer er tværnationale, har EU gode forudsætninger for at foreslå løsninger på disse problemer, som ikke i tilstrækkelig grad kan gennemføres af medlemsstaterne alene. Da den omfattende informationsudveksling, der finder sted mellem medlemsstaterne gennem SIS, ikke kan sikres gennem decentrale løsninger, kan målene for disse forslag således bedre nås på EU-plan.

Regeringen er på det foreliggende grundlag enig i Kommissionens vurdering. Det bemærkes i den forbindelse, at hovedformålet med forslagene er at sikre den ydre grænsekontrol med et informationssystem, der forbinder medlemsstaternes respektive myndigheder. Dette formål kan efter regeringens opfattelse – som også anført af Kommissionen – ikke i tilstrækkelig grad opnås af medlemsstaterne enkeltvis, men kræver handling på fællesskabsplan.

C) Tilbagesendelsesforslaget

Det anføres af Kommissionen, at der på nuværende tidspunkt ikke er et system, som giver mulighed for en systematisk deling af oplysninger om tilbagesendelsesafgørelser i medfør af tilbagesendelsesdirektivet. Det betyder, at nationale myndigheder ikke har mulighed for at vide, om en anden medlemsstat har udstedt en lignende afgørelse. Der er derfor behov for en fællesløsning i EU, hvor afgørelser om tilbagesendelse indberettes, så alle relevante myndigheder har mulighed for at tilgå disse oplysninger og sikre en mere effektiv gennemførelse af afgørelserne. Formålet med forslaget kan derfor bedre nås af EU.

Formålet med forordningen er desuden at facilitere håndhævelsen og overvågningen af tilbagesendelsesafgørelser i medfør af tilbagesendelsesdirektivet. Forordningen giver derfor medlemsstaterne et værktøj, der sikrer overholdelse af forpligtelsen til at tage alle nødvendige foranstaltninger for at sikre håndhævelse af afgørelser om tilbagesendelse på en effektiv og proportionel måde. Regeringen vurderer således på nuværende tidspunkt forslaget som værende i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

5. Gældende dansk ret

SIS er reguleret i bl.a. lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen, udlændingeloven, udlændingebekendtgørelsen og visumbekendtgørelsen.

Det følger af § 2, stk. 1 i lov om Danmarks tiltrædelse af Schengenkonventionen, at bestemmelserne i rådsafgørelsen og forordningen om oprettelse, drift og brug af anden generation af SIS II gælder her i landet. Det fremgår videre af § 1, stk. 4 og 5, at Justitsministeren på Danmarks vegne i Rådet for Den Europæiske Union kan medvirke til vedtagelsen af en rådsafgørelse om indførelse af nye funktioner i SIS samt om oprettelse, drift og brug af anden generation af SIS.

I udlændingelovens § 2 a, stk. 8 og 9, er der henvist til den nugældende SIS II-forordning (nr. 1987/2006). Det fremgår bl.a. af udlændingeloven, at en udlænding kan afvises ved indrejsen fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, at der ikke kan gives opholdstilladelse, og at en opholdstilladelse altid kan inddrages, hvis en udlænding er indberettet til SIS, jf. § 28, stk. 1, nr. 6, § 10, stk. 2, nr. 4 og § 19, stk. 4.

Det følger af bekendtgørelse nr. 376 af 20. marts 2015 om udlændinges adgang til Danmark på grundlag af visum (visumbekendtgørelsen) § 8, stk. 2, nr. 5, at der meddeles afslag på en ansøgning om Schengenvisum, hvis udlændingen er indberettet til SIS, og det følger af bekendtgørelse nr. 1197 af 26. september 2016 om udlændinges adgang her til landet (udlændingebekendtgørelsen) § 11, stk. 5, nr. 4, at der ikke kan ske indrejse til Danmark fra et land uden for Schengenområdet, hvis udlændingen er indberettet til SIS som uønsket.

6. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslagene vil medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

Økonomiske konsekvenser

En vedtagelse af forslagene vil få statsfinansielle konsekvenser.

7. Høring

Grund- og Nærhedsnotatet har været sendt i høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde og i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet. Der er ikke modtaget bemærkninger fra de to Specialudvalg.

Forordningsforslagene er sendt i høring hos de følgende myndigheder:

- Præsidenten for Vestre Landsret, Præsidenten for Østre Landsret, Præsidenten for Sø- og Handelsretten, Præsidenterne for byretterne, Advokatrådet, Danske Advokater, Datatilsynet, Den Danske Dommerforening, Dommerfuldmægtigforeningen, Domstolsstyrelsen, Foreningen af Advokater og Advokatfuldmægtige, Foreningen af Offentlige Anklagere, CBS (Juridisk Institut), Handelshøjskolen i Aarhus (Juridisk Institut), Institut for Menneskerettigheder, Kriminalpolitisk Forening (KRIM), Københavns Universitet (Juridisk Fakultet), Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Politiforbundet, Retspolitisk Forening, Rigsadvokaten, Rigspolitiet, Syddansk Universitet (Juridisk Institut), Aalborg Universitet (Juridisk Institut), Aarhus Universitet (Juridisk Institut), Søfartsstyrelsen, Trafikstyrelsen, Socialstyrelsen, Udlændingestyrelsen, Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors og Rådet for etniske minoriteter

Institut for Menneskerettigheder, Den Danske Dommerforening, Domstolsstyrelsen, Erhvervsstyrelsen, Søfartsstyrelsen, Datatilsynet, Byretterne, Domstolsstyrelsen, Østre Landsret, Vestre Landsret, Politiforbundet og Rigspolitiet har afgivet høringssvar, men har ikke haft bemærkninger til forslagene.

Dansk Flygtningehjælp, Landsforeningen af Forsvarsadvokater, Retspolitisk Forening og Udlændingestyrelsen har afgivet høringssvar med bemærkninger til forslagene.

7.1. Dansk Flygtningehjælps høringssvar

Dansk Flygtningehjælp har i sit høringssvar angivet, at der i de tre forslag bør være mere fokus på princippet om non-refoulement, og hvordan det sikres overholdt med henblik på at sikre, at personer med behov for og krav på international beskyttelse ikke afvises ved de ydre grænser eller udsendes i strid med dette princip.

I relation til grænseforvaltningsforslaget anfører Dansk Flygtningehjælp at det bl.a. fremgår, at man ønsker at opnå en mere effektiv håndhævelse af indrejseforbud ved den ydre grænse, men at princippet om non-refoulement ikke ses nævnt et eneste sted. Imidlertid vil afvisning ved den ydre grænse af en person med behov for og krav på international beskyttelse være en klar krænkelse af princippet om non-refoulement – uanset om pågældende person har et indrejseforbud.

I relation til tilbagesendelsesforslaget anfører Dansk Flygtningehjælp, at håndhævelse af andre medlemsstaters afgørelser om tilbagesendelse nævnes som et forventet resultat. Dansk Flygtningehjælp bemærker, at princippet om non-refoulement ses nævnt i alt to gange i forslaget, men at der imidlertid ikke ses en nærmere redegørelse for, hvordan overholdelse af princippet skal sikres overholdt i en situation, hvor et medlemsland påtænker at håndhæve et andet medlemslands afgørelse om tilbagesendelse, og hvor der i perioden siden afgørelsen er indtruffet relevante nye begivenheder eller dukket nye vigtige oplysninger op.

Dansk flygtningehjælp anfører endvidere i relation til tilbagesendelsesforslaget, at oplysninger fra en asylsag naturligvis aldrig må videregives til tredjelande. Dansk Flygtningehjælp opfordrer endelig til at det understreges, at frihedsberøvelse bør anvendes mindst muligt, og kun hvis mindre indgribende foranstaltninger utvivlsomt er utilstrækkelige.

7.2. Landsforeningen af Forsvarsadvokaters høringssvar

Landsforeningen af Forsvarsadvokater har i relation til den første del af retshåndhævelsesforslaget bemærket, at forslaget om ændringer af artikel 22 samt indførelsen af de nye artikler 40, 41 og 42 udover hidtidige fingeraftryk i databaserne endvidere vil søge at indlemme henholdsvis ansigtsbilleder, håndfladeaftryk og DNA-profiler for at identificere en person.

Landsforeningen noterer sig, at såvel håndfladeaftryk, brugen af ansigtsbilleder til identifikation samt DNA-profiler alene forventes anvendt på særlige, begrænsede områder, hvorunder især anvendelsen af DNA-profiler tænkes anvendt for særligt savnede personer, der skal beskyttes, navnlig børn.

Uanset de oplyste, begrænsede anvendelsesområder for håndfladeaftryk, ansigtsbilleder og DNA-profiler finder Landsforeningen det umiddelbart betænkeligt, at der foretages så omfattende udvidelser af instrumenterne til

identifikation i SIS, uden at de retssikkerhedsmæssige forhold forbundet hermed synes nærmere gennemgået og konsekvensberegnet.

Landsforeningen finder det betænkeligt, at disse nye instrumenter til identifikation alle indføres i SIS, idet selve opbevaringen af disse data i SIS kan befrygtes at blive anvendt i højere grad og i andre sagstyper end forudsat i forslagets bemærkninger, hvor der som nævnt alene tilsigtes en begrænset anvendelse.

7.3. Retspolitisk forenings høringssvar

Retspolitisk Forening angiver i sit høringssvar, at foreningen er enig med fremsendelsesbrevets angivelse af, at forslagene er omfattet af Danmarks retsforbehold over for EU. Forordningerne kan derfor ikke få virkning for Danmark som overnationale regler, ligesom Danmark ikke deltager i beslutningen om at vedtage forordningerne.

I forlængelse heraf anfører Foreningen, at som det – nærmest enslydende – *fremgår af de tre forslag, dels i de indledende bemærkninger ("variabel geometri")*, dels i præamblerne, kan forslagene som sådan ikke finde anvendelse for Danmark.

Foreningen angiver endvidere, at da SIS-reglerne er en væsentlig del (*"data-værktøj/registre"*) af Schengen-reglerne, og da Danmark indtil videre deltager i Schengen-samarbejdet, kræver Danmarks fortsatte deltagelse i dette samarbejde, at Danmark i national lovgivning gennemfører *"forordningsreglerne"* på mellemstatsligt/konventionsmæssigt grundlag i relation til EU. En sådan dansk lovvedtagelse om tiltræden skal ske senest 6 måneder efter forordningerne vedtagelse.

Foreningen bemærker endelig, at Foreningen hverken har ressourcemæssig baggrund eller politi-/data-mæssig kompetence til at vurdere hensigtsmæssigheden eller nødvendigheden af alle de omfattede registeroplysninger og deres håndtering, procedurer, kontroller mv., hvorfor foreningen ikke har tilkendegivet opfattelser herom.

7.4. Udlændingestyrelsens høringssvar

Udlændingestyrelsen har i sit høringssvar angivet, at tilbagesendelsesforslaget vil indebære et betydeligt øget ressourceforbrug for styrelsen. I den forbindelse henviser styrelsen til den brede definition af en tilbagesendelse

sesafgørelse efter dansk ret, der omfatter afgørelser om udvisning efter § 25, § 25 a, stk. 2, eller § 25 b, stk. 1, om udsendelse efter § 27 b, et afslag på en ansøgning om opholdstilladelse, et afslag på forlængelse af en opholdstilladelse eller en afgørelse om inddragelse af en tidligere meddelt opholdstilladelse.

I relation til den brede definition af en tilbagesendelsesafgørelse vurderer Udlændingestyrelsen, at opdatering af en afgørelse, en udrejsefrist (perioden for den frivillige udrejse) og efterfølgende bekræftelse af en udrejse/sletning i SIS mv., vil betyde et meget stort ressourceforbrug for styrelsen. I den forbindelse anfører styrelsen, at dette også skal ses i sammenhæng med, at udrejsefristen i mange sager ofte vil være på 7 dage, og det vil derfor være enormt ressourcekrævende at indberette og slette disse indberetninger indenfor en ofte meget kort periode. Udlændingestyrelsen angiver endvidere, at da det er Rigspolitiet, som i dag forestår opdateringer/sletninger mv. i SIS, vil forslaget efter styrelsens umiddelbare vurdering endvidere pålægge et meget stort arbejde for politiet, ligesom det kan være uhensigtsmæssigt, at flere myndigheder (udover Rigspolitiet) får adgang til at opdatere, indberette, slette mv. i SIS.

I relation til konsultationerne mellem de forskellige lande anfører Udlændingestyrelsen, at der i forslaget er lagt op til nogle korte frister, som styrelsen vurderer at være meget hensigtsmæssige, men som efter styrelsens opfattelse vil kunne være vanskelige at overholde i praksis. I den forbindelse henviser styrelsen til, at de i dag oplever meget lange svartider på sådanne henvendelser/konsultationer mellem medlemslandene.

Endelig bemærker Udlændingestyrelsen, at ovenstående efter styrelsens opfattelse tilsvarende vil gøre sig gældende for Styrelsen for International Rekruttering og Integration.

8. Andre landes kendte holdninger

Der er endnu ikke konkret kendskab til andre landes officielle holdninger til forslagene.

9. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Fra dansk side er man generelt positiv over for initiativer, der sigter på at forbedre og effektivisere den ydre grænsekontrol og dermed styrke sikkerhedssituationen i Schengenområdet. Regeringens generelle holdning til de

foreliggende forslag til en effektivisering og forbedring af SIS er derfor positiv.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

Grund- og nærhedsnotatet sendes – ud over til Folketingets Europaudvalg – til Folketingets Retsudvalg.