



Udlændinge- og
Integrationsministeriet

SAMLENOTAT
for rådsmøde (retlige og indre anliggender)
den 7.-8. marts 2019

21. februar 2019

S. 5: Dagsordenspunkt 1: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt (Frontex-forordningen) og om ophævelse af Rådets (fælles aktion) nr. 98/700/RIA, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1052/2013 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning nr. 2016/1624

KOM(2018) 631 endelig

= Fremskridtsrapport

S. 14: Dagsordenspunkt 2: Reform af det fælles europæiske asylsystem og genbosætning

- a) Dublin: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning) (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 270 endelig

- b) Modtagelsesforhold: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 465 endelig

- c) Kvalifikation: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse og om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 466 endelig

- d) Procedure: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 467 endelig

- e) **Eurodac: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af [forordning (EU) nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne], identificering af en tredjelandstatsborger eller en statsløs person med ulovligt ophold og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodac-oplysninger med henblik på retshåndhævelse (omarbejdning) (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 272 endelig

- f) **EASO: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur og om ophævelse af forordning (EU) nr. 439/2010 (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 271 endelig

- g) **Genbosætning: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådet s forordning om indførelse af en EU-genbosætningsramme (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 468 endelig

= Politisk drøftelse/Fremskridtsrapport

S. 27: Dagsordenspunkt 3: Migration: EU cooperation with third countries

KOM dokument foreligger ikke

= Udveksling af synspunkter

Dagsordenspunkt 1: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt (Frontex-forordningen) og om ophævelse af Rådets fælles aktion 98/700/RIA, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1052/2013 og Europa-Parlamentets- og Rådets forordning 2016/1624

KOM(2018) 631 endelig

= Fremskridtsrapport

Revideret notat. Ændringer er markeret i kursiv.

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

1. Resumé

I forbindelse med rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. marts 2019 forventes formandskabet at gøre status på forhandlingerne med Europa-Parlamentet om forslaget. Forslaget omfatter en markant stigning i Frontex' budget fra i størrelsesordenen 250 mio. euro årligt (2019-priser) i perioden 2014-2020 til i størrelsesordenen 1,5 mia. euro årligt (2019-priser) i perioden 2021-2027. Forslaget lægger op til en markant styrkelse af agenturets (Frontex') mandat og kapacitet og har til formål i endnu højere grad at sikre en integreret grænseforvaltning af EU's ydre grænser. Forslaget lægger op til, at agenturet vil få et stærkere mandat, for så vidt angår tilbagesendelser og samarbejdet med tredjelande samt med det forstærkede EU-asylagentur (nuværende EASO), som omfattet af forhandlingsoplægget af 30. november 2018. Forslaget lægger op til etablering af et stående grænsekorps på op til 10.000 personer, som omfattet af forhandlingsoplægget af 8. februar 2019. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengen-reglerne, hvorfor Danmark inden seks måneder efter Rådets vedtagelse træffer afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret. Det er regeringens vurdering, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget vurderes ikke at nødvendiggøre ændringer i dansk lovgivning. Forslaget ventes at få statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side er man overordnet set positiv over for forslaget, der ses som et yderligere bidrag til at forbedre kontrollen med de ydre grænser, styrke kampen mod irregulær migration og højne sikkerheden på medlemsstaternes område. Det er regeringens vurdering, at forslaget respekterer medlemslandenes nationale grænseforvaltningskompetencer og suveræniteten.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2018) 631 endelig af 12. september 2018 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om den europæiske grænse- og kystvagt (Frontex-forordningen) og om ophævelse af Rådets fælles aktion 98/700/RIA, Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1052/2013 og Europa-Parlamentets og Rådets forordning 2016/1624.

¹ Forslaget til forordning er fremsat efter *Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde* (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 og ikke 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").

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

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

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 foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet"). Da forordningen udbygger Schengenreglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter Rådets vedtagelse træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret.

Oprettelsen af den europæiske grænse- og kystvagt i 2016, der bestod af en videreudvikling af det oprindelige Frontex, betød en markant ændring i medlemsstaternes muligheder for i fællesskab at beskytte EU's ydre grænser. Her blev der indført to obligatoriske beredskabspuljer på grænsekontrolområdet, Rapid Reaction Pool (personel) og Rapid Reaction Equipment Pool (materiel) og tre puljer på udsendelsesområdet bestående af observatører, ledsagere og specialister. Ifølge Kommissionen har afhængigheden af frivillige bidrag fra medlemsstaterne til de regelmæssige fælles operationer, for så vidt angår personel og udstyr, medført konstante mangler, som har påvirket effektiviteten af de fælles operationer. Det er Kommissionens opfattelse, at den europæiske grænse- og kystvagt har skabt forbedringer, men at den ikke har kunnet imødekomme Unionens ambitionsniveau og behov for at beskytte de ydre grænser. Nærværende forslag er således bl.a. en reaktion på denne mangel i medlemslandenes frivillige bidrag. Med forslaget skal det blandt andet sikres, at agenturet er i besiddelse af mandatet og ressourcerne til effektivt at kunne bidrage til at sikre, at EU som helhed har de nødvendige midler til at beskytte de fælles grænser, reagere på fremtidige udfordringer og sikre, at den fri bevægelighed for personer med ret til fri bevægelighed i Schengenområdet er sikret.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Formålet med forslaget er, at EU skal kunne forvalte sine ydre grænser mere effektivt, forbedre muligheden for tilbagesendelser og sikre et højt sikkerhedsniveau i EU. Med henblik herpå foreslår Kommissionen at udstyre den europæiske grænse- og kystvagt med den operative kapacitet og de nødvendige beføjelser til effektivt at kunne støtte medlemsstaterne i forvaltningen af de ydre grænser.

Det fremgår af forslaget, at det fortsat er den europæiske grænse- og kystvagt, der består af agenturet og medlemsstaternes grænseforvaltninger i fællesskab, der skal gennemføre den integrerede europæiske grænseforvaltning. Det er fortsat medlemsstaterne, der har hovedansvaret for forvaltningen af deres respektive dele af de ydre grænser.

3.2. Elementer, der skal styrke Frontex

Med henblik på at opnå ovennævnte formål fastlægger forslaget en række elementer, som skal styrke agenturets rolle:

3.2.1. Oprettelsen af et stående korps med en operativ stab *med en kapacitet på op til 10.000 personer*

Det foreslås at oprette et nyt stående korps i Frontex-regi med en kapacitet på op til 10.000 operationelle medarbejdere, der skal opbygges fra 2021 til 2027. Korpset skal have såkaldte udøvende beføjelser og eget udstyr² for at sikre, at Frontex til enhver tid har de nødvendige kompetencer til at kunne udføre sine aktiviteter, herunder også muligheden for udover at kunne operere i nabolande også at kunne agere i tredjelande. Korpset vil bestå af personale fra agenturet samt personale udstationeret eller udsendt af medlemsstaterne til grænsekontrol- og tilbagesendelsesopgaver (i kortere eller længere perioder). Det stående korps vil ikke kun udgøre en kvantitativ forøgelse, men vil ifølge forslaget også medføre en kvalitativ forbedring ved at sikre en let tilgængelig og stabil løsning. Det vil ifølge forslaget medføre, at Unionen kollektivt har den nødvendige kapacitet til at beskytte de ydre grænser, forhindre sekundære bevægelser og effektivt gennemføre tilbagesendelse af irregulære migranter.

Som udgangspunkt skal det stående korps udgøres af tre kategorier.

- 1) Agenturets eget personel, som blandt andet vil få beføjelser til at foretage grænsekontrol og tilbagesendelse.
- 2) Obligatorisk personelbidrag fra medlemslande udsendt i længere perioder i modsætning til i dag.
- 3) Obligatorisk personelbidrag fra medlemslande udsendt i kortere perioder.

Disse kategorier vil give agenturet den nødvendige fleksibilitet til at udføre sine operative opgaver. Løsningen er baseret på, at alle medlemslandes deltagelse i forvaltning af de ydre grænser skal være tilstrækkelig og skal afspejle det fælles ansvar, der ligger i, at Schengenområdet kan fungere optimalt. Opbygningen af det stående korps sker over en løbende periode på syv år fra 2021 til 2027, jf. forslagets annex 1. Derudover er det fra Kommissionens side understreget, at det er vigtigt at sikre tilstrækkelig planlægning og uddannelse af det stående korps. Af den grund lægger forslaget tillige op til en midtvejsevaluering af korpset, der skal evaluere og tage højde for de eksisterende eller potentielle behov samt eventuelle ændringer i medlemsstaternes mulighed for at bidrage til korpset.

Ved de ydre grænser er der lagt op til, at de tre kategorier af det stående korps med værtsmedlemsstatens godkendelse får mulighed for at udføre grænsekontrol, herunder kontrollere en persons identitet, give tilladelse til eller nægte indrejse, stemple rejsedokumenter, udføre grænsepatruljering og standse personer, som har passeret grænsen ulovligt. Det stående korps vil også få mulighed for at udføre opgaver i forbindelse med tilbagesendelse, herunder bistå ved identifikation og tilvejebringelse af rejsedokumenter samt ledsage tredjelandstatsborgere, der tilbagesendes tvangsmæssigt. Der er lagt op til, at beføjelserne for de tre kategorier skal være de samme.

² Frontex ser indtil videre primært på erhvervelse af køretøjer, mindre både, hjerteslagsdetektorer og andet udstyr (nat-observationsmidler, kikkerter mv.). Særligt med hensyn til større skibstyper (Offshore Patrol Vessel og Coastal Patrol Vessel) samt helikoptere og fly, vurderes det, at Frontex vil have et behov for, at medlemsstaterne bidrager med henblik på at leve op til de operative målsætninger.

Det er for at imødekomme bekymringer fra medlemsstaterne blevet tydeliggjort, at det påhviler medlemsstaterne, hvortil agenturets personale udsendes, at beslutte, hvilke opgaver der kan udføres af kategori 1-personale, og disse opgaver kan alene udføres efter medlemsstatens godkendelse. *Det anførte er tydeliggjort ift. kategori 1-personalet men gælder ift. alle 3 kategorier af personale. For så vidt angår kategori 1-personale gælder tillige, at beføjelserne udøves under værtsmedlemsstatens instruktion og ledelse og som udgangspunkt under værtsmedlemsstatens tilstedeværelse.*

Et andet centralt element er den obligatoriske karakter af medlemsstaternes bidrag af personale. Størrelsen af medlemsstaternes individuelle bidrag foreslås baseret på den fordelingsnøgle, der blev aftalt bilateralt under forhandlinger til den nuværende forordning fra 2016, for så vidt angår bidragene til udrykningsstyrken. Som udgangspunkt er antallet baseret på befolkningstal og BNP.

Følges den aktuelle fordelingsnøgle foreslået af Kommissionen, vil Danmark fra 2021 skulle bidrage med 8 medarbejdere til langtidsudsendelser (*kategori 2, individuelle udstationeringer i 24 måneder med mulighed for én forlængelse*), som gradvist forhøjes til 29 medarbejdere i 2027. Herudover vil Danmark fra 2021 skulle bidrage med 70 korttidsudsendelser (*kategori 3, som udgangspunkt individuelle udstationeringer i minimum 30 dage*), som gradvist forhøjes til 106 i 2027. Derudover er det Kommissionens ambition, at kategori 1-personel skal ansættes fra medlemsstaterne, dog påhviler der i forslaget ikke et krav til medlemsstaterne om at afgive kategori 1-personel til agenturet.

For at afhjælpe medlemsstaterne med deres obligatoriske bidrag indeholder forslaget bestemmelser om et system for finansiel støtte med henblik på at understøtte og sikre den langsigtede udvikling af de menneskelige ressourcer, idet medlemsstaterne gives mulighed for at ansætte og uddanne yderligere personale.

Medlemsstaternes bidrag til det stående korps skal ske fra den 1. januar 2021.

3.2.2 Erhvervelse af eget udstyr

Det fremgår af forslaget, at agenturet vil få øget mulighed for at erhverve, lease, vedligeholde og betjene eget udstyr. Dette er begrundet i de udfordringer, agenturet har oplevet i forhold til omfanget af medlemsstaternes bidrag. I næste budgetperiode (2021-2027) er der øremærket en pulje til at sikre agenturets mulighed for erhvervelse og leasing af eget udstyr. Der lægges endvidere op til, at agenturet også fremadrettet, herunder særligt i perioden indtil fuld erhvervelse af eget udstyr er opnået, vil have behov for bidrag af udstyr fra medlemslandene til at dække de operationelle behov, da det vil tage tid, før agenturet er i stand til at lease/erhverve teknisk udstyr i et omfang, der modsvarer operationelle behov³.

3.2.3 Fastlæggelse af en politikcyklus

Forslaget tilsigter at strukturere den politiske styring af den europæiske integrerede grænseforvaltning ved at fastlægge en politikcyklus bestående af en flerårig strategisk politik for europæisk integreret grænseforvaltning, en teknisk og operationel strategi for europæisk integreret grænseforvaltning og medlemsstaternes nationale strategier for integreret

³ Der kan henvises til fodnote 2 ovenfor.

grænseforvaltning. Den struktur udvikles med henblik på at forbedre operationer ved grænserne og fastlægge, hvordan der skal reageres på forhøjede behov for overvågningsaktiviteter i visse grænseafsnit (indvirkningsniveauer), og navnlig hvordan agenturet vil benytte korpset til støtte for medlemslande. Det er hensigten, at dette skal styrke den europæiske grænse- og kystvagts kapacitet gennem koordinering af uddannelse, erhvervelse af udstyr på kort og langt sigt, herunder forskning og udvikling.

3.2.4 Et stærkere mandat vedrørende tilbagesendelser

Det foreslås, at agenturet skal kunne yde medlemsstater støtte ved tilbagesendelse af personer, som ikke har ret til at opholde sig i EU. Agenturets støtte omfatter *støtte til* udarbejdelse af afgørelser om tilbagesendelse, identifikation af migranter uden lovligt ophold, erhvervelse af rejsedokumenter og bistand ved udvikling af nationale systemer til styring af tilbagesendelse. Endvidere skal agenturet organisere og koordinere aktiviteter, som gør det muligt at udveksle informationer og samle erfaringer på området for tilbagesendelse mellem medlemsstaterne. Det bemærkes, at medlemsstaterne fortsat har kompetencen til at træffe den endelige afgørelse om tilbagesendelse og fortsat er ansvarlige for udsendelse.

Forslaget skal ses i sammenhæng med Kommissionens forslag til en revision af udsendelsesdirektivet med henblik på at bistå medlemsstaterne med at effektivisere tilbagesendelser og opnå en mere effektiv og sammenhængende europæisk tilbagesendelsespolitik.

Der lægges op til, at agenturet skal udvikle en referencemodel for et system for forvaltning af tilbagesendelser, og at agenturet kan yde bistand til tilbagesendelsesaktiviteter i tredjelande ved at indsætte korpset i tredjelande.

3.2.5 Forbedret samarbejde med EU's Asylagentur

Det foreslås, at agenturet samarbejder med EU's styrkede asylagentur, herunder navnlig med indsættelsen af migrationsstyringsstøttehold i hotspots og i "kontrollerede centre" med henblik på at tilbyde integreret støtte. Formålet er at sikre synergi mellem asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne gennem koordinering med de nationale kompetente myndigheder og relevante EU-agenturer.

3.2.6 Øget samarbejde med tredjelande

Agenturet vil med sit nye mandat kunne iværksætte fælles operationer i og udsende personel til tredjelande – ikke kun som hidtil nabolande – med henblik på at yde støtte til grænse- og migrationsforvaltning og tilbagesendelse. Det vil være omfattet af en forhåndsaftale mellem EU og de pågældende lande. *En sådan aftale vil være omfattet af det danske retsforbehold. Aftalen vil imidlertid udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne, hvorfor Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af en sådan aftale skal træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre aftalen i dansk ret.*

3.2.7 Forbedre situationskendskab og reaktionsevne

Det europæiske grænseovervågningssystem (EUROSUR) vil funktionsmæssigt blive fuldt integreret i den europæiske grænse- og kystvagt. Dette giver mulighed for en fælles risikoanalyse, forbedret indberetning, udveksling og konsolidering af data og tilvejebringelse af en reaktionsmekanisme lokalt, nationalt, regionalt og på EU-plan.

Det bemærkes, at analysemodellen skal kunne danne udgangspunkt for Kommissionens flerårige strategiske policycyklus, som skal udarbejdes hvert andet år.

Med en integrering af EUROSUR i forslaget er der lagt op til forbedring af EUROSUR's virkemåde og en udvidelse af dets anvendelsesområde til at omfatte de fleste komponenter af integreret grænseforvaltning. Det vil således blive lettere at opdage, foregribe og reagere på krisesituationer ved Unionens ydre grænser og i tredjelande.

3.2.8 Ændring/styrkelse af Frontex' administration

For at sikre, at Frontex' styrkede mandat og udvidede opgaver kan udføres, er det foreslået, at der ansættes to vicedirektører ud over den nuværende ene vicedirektør. Derudover nedsættes en komité, der bistår Kommissionen i forberedelsen af en række gennemførelsesretsakter, som forslaget lægger op til.

3.2.9 Integration af FADO-systemet (falske og ægte dokumenter online) i rammerne for den europæiske grænse- og kystvagt

FADO er et europæisk billedsystem, der er udformet til at udveksle oplysninger mellem medlemsstaterne om ægte og falske dokumenter. *Det foreslås, at FADO integreres fuldt i den europæiske grænse- og kystvagt, hvilket medfører administrativt, operationelt og teknisk forankring i Frontex.* Integrationen af FADO skal give agenturet øget mulighed for at bekæmpe dokumentfalsk.

3.2.10 Situationer ved de ydre grænser, der kræver en hurtig indsats

I de tilfælde, hvor kontrollen med de ydre grænser vurderes ineffektiv i en sådan grad, at Schengen-områdets funktion bringes i fare, fordi en medlemsstat ikke udfører passende foranstaltninger for at beskytte de ydre grænser, eller hvis en medlemsstat oplever en særlig eller disproportional omstændighed ved de ydre grænser uden at anmode om passende støtte fra agenturet, foreslås det, at Rådet på baggrund af et forslag fra Kommissionen vedtager en gennemførelsesretsakt i situationer ved de ydre grænser, der kræver en hurtig indsats. Kommissionen skal forud for et sådant forslag konsultere agenturet. *I en sådan situation gælder princippet om, at medlemsstaterne, hvortil agenturets personale udsendes, har kompetence til at beslutte, hvilke opgaver der kan udføres af de tre kategorier, og disse opgaver kan alene udføres efter medlemsstatens godkendelse.*

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet vedtog den 12. februar 2019 LIBE-udvalgets indstilling om at indlede forhandlinger med medlovgiverne.

5. Nærhedsprincippet

TEUF artikel 77, stk. 1, litra b) og c), indeholder bestemmelser om, at EU skal udforme en politik, der sikrer, at der foretages personkontrol og effektiv overvågning ved passage af de ydre grænser, og at der gradvis indføres et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser. Med henblik herpå vedtager Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure, jf. artikel 77, stk. 2, litra b) og d) foranstaltninger vedrørende den kontrol, som personer, der passerer de ydre grænser, skal underkastes, og alle andre foranstaltninger, der er nødvendige for gradvist at indføre et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser.

TEUF artikel 79, stk. 2, litra c), giver Europa-Parlamentet og Rådet beføjelse til at vedtage foranstaltninger på området ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold.

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 migration 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 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”

Det er på det foreliggende grundlag regeringens vurdering, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

Der er dog endnu ikke foretaget en vurdering af de lovgivningsmæssige konsekvenser for de af forslagets dele, der omfatter udstationering/udsendelse af tjenestemandsansatte som del af det obligatoriske bidrag til det stående korps, herunder særligt i forhold til forslaget om at indsætte korpset i tredjelande.

Forholdet til grundloven

Det er vurderingen, at forslaget i sin nuværende form ikke ændrer grundlæggende ved kompetencefordelingen mellem personel fra Agenturet og de nationale myndigheder, herunder at en medlemsstats nationale myndigheder fortsat vil skulle godkende agenturets beføjelser på dets territorium og have instruktionsbeføjelse ift. personel udsendt fra Agenturet til medlemsstatens område.

Endvidere ændrer forslaget ikke ved, at EU (Kommissionen) ikke i medfør af forordningen vil kunne afslutte aftaler med tredjelande på Danmarks vegne. Danmark vil således fortsat skulle notificere Kommissionen om, hvorvidt Danmark ønsker at tiltræde de enkelte aftaler, jf. grundlovens § 19.

Forslaget vurderes på den baggrund i sin nuværende form ikke at rejse spørgsmål i forhold til grundloven.

Økonomiske konsekvenser

Der forventes på det foreliggende grundlag at være nationale udgifter for det offentlige, herunder primært på Udlændinge- og Integrationsministeriets, Forsvarsministeriets og Justitsministeriets område såvel som gennem Danmarks bidrag til EU's budget.

På det foreliggende grundlag forventes de samlede udgifter forbundet med etableringen af det stående korps, erhvervelse af agenturets eget udstyr og varetagelse af de eksisterende og nye opgaver at udgøre ca. 1,2 mia. euro (2019-priser) i perioden 2019-2020. Dette svarer ca. til en fordobling af de budgetterede udgifter i forhold til agenturets nuværende mandat. I den næste budgetperiode for 2021-2027 forventes de samlede udgifter til alle agenturets opgraderede opgaver og funktioner at udgøre ca. 10,2 mia. euro (2019-priser). Danmarks finansieringsandel udgør ca. 2 pct. af de samlede udgifter svarende til i størrelsesordenen 180 mio. kr. (2019-priser) i 2019-2020 og ca. 1,8 mia. kr. (2019-priser) i 2021-2027.

Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vil Danmark endvidere skulle bidrage til agenturet i form af bl.a. udstyr og udsendt personale af langvarig og kortvarig karakter. Medlemsstaterne forventes at have mulighed for at modtage støtte fra Fonden for Integreret Grænseforvaltning (8,4 mia. euro, 2019-priser), som Kommissionen har foreslået for den næste budgetperiode 2021-2027.

8. Høring

Sagen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde *den 19. februar 2019*.

Sagen har tidligere været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde *den 28. januar 2019*, 19. november, 30. oktober og 25. september 2018.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Overordnet har medlemsstaterne været enige om en styrkelse af Frontex' mandat, herunder særligt agenturets samarbejde med tredjelande og opgaver på tilbagesendelsesområdet. I forhold til agenturets operative mandat, har særligt forslaget om et stående korps på 10.000 personer været omdiskuteret. Kompromisset i Rådet er blevet, at det stående korps skal have en kapacitet på op til 10.000 personer. Der er således tale om en indikation på den maksimale kapacitet, der vil kunne sikre agenturets mulighed for effektivt at adressere nuværende og fremtidige operationelle behov. Faktiske udstationeringer fra medlemsstaterne vil blive fastsat årligt ved en beslutning truffet af bestyrelsen i tæt samarbejde med medlemsstaterne, hvor de på tidspunktet for beslutningen aktuelle operative behov baseret på blandt andet sårbarhedsanalyser og risikovurderinger vil indgå. Endelig vil der finde en midtvejsevaluering sted.

Formandskabet fik den 20. februar 2019 mandat til at indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet om forslaget. Forhandlingerne forventes afsluttede ultimo marts 2019.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen lægger vægt på, at drøftelserne vedrørende Frontex ikke foregriber forhandlingerne om den kommende flerårige finansielle ramme (MFF), idet regeringens hovedprioritet for denne er at realisere et samlet udgiftsniveau svarende til 1,00 pct. af EU's BNI.

Regeringen har forholdt sig overordnet positivt, idet forslaget har til formål at styrke overvågningen af og kontrollen med EU's ydre grænser. *Det har været vigtigt for regeringen, at forslaget respekterer medlemsstaternes suverænitet, at der lå reelle behov til grund for agenturets stående korps, og at agenturets kapacitet med henblik på at bistå medlemsstaterne på tilbagesendelsesområdet og samarbejde med tredjelande blev styrket. Dette vurderes at være opfyldt, og regeringen tog forhandlingsoplæg i Folketingets Europaudvalg på dele af forslaget den 30. november 2018 og på de resterende dele af forslaget den 8. februar 2019.*

I forhold til trilogforhandlingerne arbejder regeringen for, at ovenstående elementer fastholdes.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 5. oktober 2018 forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. oktober 2018 og 30. november 2018 *med henblik på at tage forhandlingsoplæg* forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2018 *samt den 8. februar 2019 med henblik på at tage forhandlingsoplæg.*

Der blev oversendt grund- og nærhedsnotat den 10. december 2018.

Dagsordenpunkt 2: Reform af det fælles europæiske asylsystem og genbosætning

- a) Dublin: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning) (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 270 endelig

- b) Modtagelsesforhold: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 465 endelig

- c) Kvalifikation: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse og om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 466 endelig

- d) Procedure: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 467 endelig

- e) Eurodac: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af [forordning (EU) Nr. 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne], identificering af en tredjelandstatsborger eller en statsløs person med ulovligt ophold og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodac-oplysninger med henblik på retshåndhævelse (omarbejdning) (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 272 endelig

- f) EASO: Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur og om ophævelse af forordning (EU) nr. 439/2010 (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 271 endelig

- g) Genbosætning: Forslag til Europa-Parlamentet og Rådet s forordning om indførelse af en EU-genbosætningsramme (Første gennemlæsning)**

KOM(2016) 468 endelig

= Fremskridtsrapport

Revideret notat. Ændringer er markeret i kursiv.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.⁴

1. Resumé

Kommissionen har henholdsvis den 4. maj og 13. juli 2016 fremsat to lovpakker om reform af det fælles europæiske asylsystem. Den første lovpakke indeholder forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen samt et forslag til forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur. Den anden lovpakke omfatter forslag til en asylprocedureforordning og en kvalifikationsforordning, omarbejdning af modtagelsesdirektivet samt et forslag til forordning om en EU-genbosætningsramme. Med forslaget til omarbejdning af Dublin-forordningen præciseres reglerne for fastlæggelse af den ansvarlige medlemsstat til behandling af en asylansøgning indgivet i EU, og der foreslås indført en obligatorisk omfordelingsmekanisme. Kommissionens forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen var senest på dagsordenen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2018 med en præsentation af status. På baggrund af drøftelserne på Det Europæiske Råds møde den 13.-14. december 2018 er det fortsat ambitionen, at der skal arbejdes frem mod konsensus om forslagene. På rådsmødet i marts 2019 ventes en statusrapport fra formandskabet, herunder formentlig en drøftelse af muligheden for en eventuel opsplittning af asylopakken således, at de to reformpakker ikke nødvendigvis skal vedtages samtidigt, samt en opfølgende drøftelse af det forrige formandskabs idé om "obligatorisk solidaritet". Samtlige forslag i de to lovpakker er omfattet af det danske retsforbehold, men Danmark har en parallelaftale i forhold til den gældende Dublin-forordning og Eurodac-forordning. Hvis Danmark tilslutter sig Dublin- og Eurodac-forslagene, vil det have lovgivningsmæssige konsekvenser, ligesom Danmark vil skulle bidrage til finansieringen. Gennemførelsen af Eurodac-forordningen forventes at være forbundet med væsentlige statsfinansielle konsekvenser, idet tilpasning af nationale it-systemer vurderes nødvendig. Fsva. Dublin-forordningen arbejdes der fra dansk side for etablering af en ordning, som fastholder Danmarks deltagelse i Dublin-systemet, uden at

⁴ Forslagene er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Danmark bliver omfattet af en obligatorisk omfordelingsordning. Fsva. Eurodac-forslaget er regeringen umiddelbart positivt indstillet, men lægger vægt på, at forslagens fordele står mål med medlemsstaternes udgifter til tilpasning af it-systemer mv. Forslagene vurderes at overholde nærhedsprincippet.

2. Baggrund

Kommissionen fremsatte den 4. maj 2016 sin første asylpakke med henblik på en reform af det fælles europæiske asylsystem. Pakken omfatter forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen samt et forslag til forordning om et europæisk asylagentur.

Kommissionen fremsatte endvidere den 12. september 2018 på baggrund af Det Europæiske Råds konklusioner fra juni 2018 et ændringsforslag til sit oprindelige forslag til forordningen om et europæisk asylagentur.

Kommissionens anden lovpakke, der blev fremsat den 13. juli 2016 indeholder forslag til en asylprocedureforordning, en kvalifikationsforordning samt en omarbejdning af modtagelsesdirektivet. Pakken omfatter endvidere et forslag til en forordning om en fælles ramme for genbosætning.

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

Forslaget til omarbejdning af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra e, om kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidær beskyttelse.

Forslaget til omarbejdning af Eurodac-forordningen har endvidere hjemmel i artikel 79, stk. 2, litra c, om ulovlig indvandring og ulovligt ophold, artikel 87, stk. 2, om indsamling, lagring, behandling, analyse og udveksling af relevante retshåndhævelsesformål samt artikel 88, stk. 2, om Europols arbejdsområder og opgaver.

Danmark deltager i den gældende Dublin-forordning og Eurodac-forordning via en mellemstatslig aftale (parallelaftale), som giver Danmark mulighed for at tilslutte sig ændringer til forordningerne på mellemstatsligt grundlag, hvis Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Europa-Kommissionen om, at Danmark vil gennemføre indholdet i national ret. Det bemærkes, at bestemmelser i den gældende Eurodac-forordning, som vedrører proceduren for sammenligning og videregivelse af oplysninger med henblik på retshåndhævelse, kræver en supplerende protokol til parallelaftalen for Danmark, idet retshåndhævelseselementet udgør et nyt formål i forhold til den oprindelige Eurodac-forordning.

Forslagene til forordning om et europæisk asylagentur er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 1 og 2, om den fælles asylpolitik.

Forslaget til asylprocedureforordningen er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra d.

Forslaget til kvalifikationsforordningen er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra a og b.

Forslaget til omarbejdning af modtagelsesdirektivet er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra f.

Forslaget til forordning om en EU-genbosætningsramme er fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V, artikel 78, stk. 2, litra d.

Som følge af retsforbeholdet kan Danmark ikke deltage i asylprocedureforordningen, kvalifikationsforordningen, modtagelsesdirektivet og forordningen om en EU-genbosætningsramme.

Forslaget til forordning om et europæisk asylagentur er også omfattet af retsforbeholdet. Danmark har hidtil bidraget til det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet i regi af EASO. Som i den nuværende forordning fremgår det således af forslaget, at asylagenturet fremmer det operationelle samarbejde med Danmark, og at en dansk repræsentant inviteres til at deltage på alle bestyrelsesmøder, dog uden stemmeret. Det af Kommissionen fremsatte ændringsforslag af 12. september 2018 ændrer ikke på agenturets samarbejde med Danmark.

3. Formål og indhold

De væsentligste dele af forslagene gennemgås enkeltvis nedenfor.

Forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen

Dublin-forordningen fastsætter kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. De gældende kriterier for at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en asylansøgning, er i alt væsentlighed bevaret i forslaget. Formålet med omarbejdningen er at effektivisere og forenkle disse regler. Endvidere foreslås det at supplere det nuværende Dublin-system med en obligatorisk omfordelingsmekanisme, som ifølge forslaget skal sikre en hensigtsmæssig ansvarsdeling mellem medlemsstaterne. Endelig skal forslaget modvirke misbrug af systemet og modvirke sekundære bevægelser. Disse formål er delvist understøttet gennem ændringer i de øvrige forordninger og direktiver, som gennemgås nedenfor.

Det foreslås, at der indføres en forpligtelse for asylansøgere til at indgive deres ansøgning i den medlemsstat, hvor den pågældende først indrejser i EU, eller i den medlemsstat, hvor den pågældende måtte have lovligt ophold.

Inden den medlemsstat, hvori asylansøgningen er indgivet, anvender kriterierne for vurderingen af, hvilken medlemsstat der skal behandle en asylansøgning, skal den først kontrollere, om ansøgningen skal afvises med henvisning til, at ansøgeren kommer fra et første asylland eller et sikkert tredjeland. Er det tilfældet, er den pågældende medlemsstat ansvarlig for at behandle ansøgningen med henblik på at træffe afgørelse herom.

Den pågældende medlemsstat skal endvidere kontrollere, om ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland, og om ansøgeren udgør en sikkerhedsrisiko. Er det tilfældet, er den pågældende medlemsstat også ansvarlig for at behandle ansøgningen, som i disse tilfælde skal behandles efter en fremskyndet procedure.

Det foreslås endvidere, at den medlemsstat, der har behandlet en asylansøgning, herunder foretaget den indledende kontrol med henblik på afvisning eller behandling i en fremskyndet procedure, skal anses for at være ansvarlig for at behandle alle fremtidige krav og ansøgninger fra den pågældende ansøger, uanset at den pågældende ansøger måtte have forladt medlemsstaten. Dette understøtter formålet med Dublin-systemet, hvorefter kun én medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, ligesom det understøtter, at kriterierne for, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, kun kan anvendes én gang.

Det foreslås, at der indføres en obligatorisk omfordelingsmekanisme, som aktiveres automatisk, når en medlemsstat står over for et uforholdsmæssigt stort antal af asylansøgere, som den er ansvarlig for at behandle efter reglerne i Dublin-forordningen. Fordelingsmekanismen vil ifølge forslaget indebære, at hvis en medlemsstats andel af det samlede antal ansøgninger om international beskyttelse i EU overstiger en på forhånd fastlagt fordelingsnøgle med 150 pct., vil nye asylansøgere blive omfordelt til andre medlemsstater. Kommissionens forslag til en omarbejdet Dublin-forordning skal med henblik på at forebygge sekundære bevægelser også sikre, at en ansøger lader sig registrere og samarbejder med medlemsstaternes myndigheder. Manglende efterlevelse heraf vil få konsekvenser i forhold til modtagelsesforhold og proceduremæssige konsekvenser i form af hastebehandling af asylansøgningen.

Kommissionens forslag var senest på dagsordenen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2018. Der var alene tale om en statusrapport, og som på de forudgående rådsmøder henholdsvis den 18. maj, 9. juni, 12.-13. oktober, 7. december 2017, 4.-5. juni og 11.-12. oktober 2018 vurderes rådsmødet ikke at have ført til fremskridt i forhandlingerne.

På baggrund af drøftelserne på Det Europæiske Råds (DER) møde den 14. december 2018 er det fortsat ambitionen, at der skal arbejdes frem mod konsensus. Der blev på DER- mødet i december ikke fastsat nogen frist for vedtagelse af asylopakken, og det fremgår alene af Det Europæiske Råds konklusioner, at *man opfordrer til en yderligere indsats med henblik på at få afsluttet forhandlingerne om tilbagesendelsesdirektivet, EASO og alle dele af CEAS-pakken.*

Forslag til omarbejdning af Eurodac-forordningen

Forslaget til ændring af Eurodac-forordningen har til formål at understøtte den praktiske gennemførelse af forslaget om en omarbejdning af Dublin-forordningen. Det er endvidere formålet at styrke identifikationen af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold og tredjelandstatsborgere, som er indrejst ulovligt i EU ved de ydre grænser, idet disse oplysninger kan hjælpe medlemsstaterne, når der skal udstedes nye rejsedokumenter til en tredjelandstatsborger med henblik på tilbagesendelse. Systemet vil således fremadrettet kunne tjene et bredere indvandringsformål. I dag foretages ingen sammenligninger mellem

fingeraftryksoplysninger, der er optaget af migranter ved de ydre grænser, og fingeraftryksoplysninger, der er optaget af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Sammenligninger mellem fingeraftryksoplysninger fra irregulære migranter og asylansøgere holdes kun op mod asyloplysninger, idet Eurodac-systemet er en asyldatabase. Med forslaget bliver det muligt for medlemsstaterne at lagre og søge i data om tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, som ikke søger asyl, men som er indrejst ulovligt eller opholder sig ulovligt i EU. Formålet er at bidrage til kontrollen af ulovlig migration og sekundære bevægelser inden for EU og sikre identifikationen af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold med henblik på tilbagesendelse, idet disse oplysninger kan hjælpe medlemsstaterne, når der skal udstedes nye rejsedokumenter til de pågældende.

Forslaget vil også give medlemsstaterne mulighed for at opbevare flere personoplysninger i Eurodac i overensstemmelse med databeskyttelsesreglerne, såsom navn, fødselsdato, nationalitet, identitetspapirer eller rejsedokumenter samt ansigtsbillede. Ved at øge mængden af data i systemet vil medlemsstaternes myndigheder lettere kunne identificere en tredjelandstatsborger uden lovligt ophold eller en asylansøger uden at skulle anmode om oplysninger fra en anden medlemsstat, som tilfældet er i dag.

Medlemsstaterne skal indføre sanktioner i overensstemmelse med national ret over for de personer, som nægter at lade et ansigtsbillede optage, eller som ikke efterlever proceduren for optagelse af fingeraftryk. Det præciseres, at optagelsen af fingeraftryk og ansigtsbillede af mindreårige fra seksårsalderen skal ske på en børnevenlig måde af personale, der er uddannet specifikt hertil.

Aldersgrænsen for at optage fingeraftryk foreslås nedsat fra 14 år til 6 år. Formålet er bl.a. at styrke beskyttelsen af mindreårige, der er blevet adskilt fra deres familie, da forslaget giver en medlemsstat mulighed for at spore familie, der måtte opholde sig i en anden medlemsstat, hvis en sammenligning af fingeraftryk viser, at barnet tidligere har opholdt sig i den pågældende anden medlemsstat.

I det foreliggende kompromisforslag til Eurodac-forordningen foreslås det endvidere, at Eurodac-systemet også skal anvendes til brug for gennemførslen af genbosættninger efter forslaget om en fælles EU-genbosætningsramme samt af genbosættninger i henhold til nationale genbosætningsprogrammer. Videre foreslås det at inkludere farvekopier af pas og ID-dokumenter i Eurodac-systemet samt at give retshåndhævende myndigheder adgang til at foretage alfanumeriske søgninger med henblik på at støtte retshåndhævelses- og udsendelsesformål.

Der blev indledt trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet den 6. september 2017, og forhandlingerne er i sin afsluttende fase. *Under bulgarsk formandskab nåede man til enighed med Parlamentet om de fleste udeståender, herunder videregivelse af data til tredjelands statsborgere i forbindelse med tilbagesendelse og optagelse af mindreåriges biometri. Rådet ønskede dog at udskyde forhandlingerne om datalagringsperioderne, indtil spørgsmålet om stabilt ansvar i Dublin er afklaret. Under samme trilog havde man indledt drøftelser om registrering i Eurodac i forbindelse med genbosættning, men der er endnu ikke opnået enighed.*

Forslag til forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur

Formålet med forslaget er at styrke det nuværende EASO's rolle og udvikle det til et fuldt udbygget agentur og ekspertisecenter, som fremmer gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem og forbedrer dets funktionsmåde.

En af agenturets væsentligste opgaver skal være at overvåge og vurdere medlemsstaternes gennemførelse af de fælles europæiske asylregler, herunder særligt asylproceduren, Dublin-systemet, anerkendelsesprocenter og arten og kvaliteten af den tildelte internationale beskyttelse.

Endvidere foreslås, at agenturet skal styrkes for at yde operationel og teknisk bistand til medlemsstaterne. Bistanden omfatter bl.a. muligheden for at stille ekspertise til rådighed i form af asylstøttehold med henblik på identifikation og registrering af tredjelandstatsborgere, asylsagsbehandling, rådgivning og koordination af medlemsstatens etablering eller tilvejebringelse af modtagefaciliteter mv. Asylstøtteholdene består af eksperter fra agenturets egne rækker, eksperter fra medlemsstaterne eller eksperter, som disse har udstationeret til agenturet. Bistanden omfatter også muligheden for, at agenturet efter anmodning eller på eget initiativ indsætter eksperter fra en asylindsatspulje bestående af eksperter fra medlemsstaterne i tilfælde, hvor en medlemsstats asyl- og modtagelsessystemer er udsat for et uforholdsmæssigt stort pres. For at sikre, at eksperter står klar til øjeblikkelig indsættelse, foreslås det, at asylindsatspuljen skal bestå af en reserve på mindst 500 eksperter fra medlemsstaterne.

I tilfælde af uforholdsmæssigt pres på medlemsstaternes asylsystem kan agenturet – uden anmodning fra medlemsstaterne – tilrettelægge og koordinere operationelle og tekniske foranstaltninger. Hvis en medlemsstat i denne situation ikke anmoder agenturet om operationel og teknisk bistand, ikke tager imod agenturets tilbud om en sådan bistand, ikke træffer hensigtsmæssige foranstaltninger for at afhjælpe et sådant pres eller ikke efterkommer Kommissionens henstilling om at træffe visse foranstaltninger, og derved gør asyl- eller modtagelsessystemerne så ineffektive, at de truer det fælles europæiske asylsystems funktion, kan Rådet efter forslag fra Kommissionen vedtage en afgørelse i form af en gennemførelsesretsakt og udpege en eller flere foranstaltninger, som agenturet skal gennemføre for at støtte den pågældende medlemsstat.

Der blev i juni 2017 opnået enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet om forslaget dog med forbehold for henvisninger til de øvrige forslag i de to lovpakker om reform af det fælles europæiske asylsystem.

Kommissionen har imidlertid på baggrund af Det Europæiske Råds konklusioner fra juni 2018 fremsat et ændringsforslag til sit oprindelige forslag til forordningen.

Forslaget indebærer en udvidelse af agenturets kompetencer, hvorefter agenturet kan yde støtte under hele asylproceduren samt under den procedure, der følger af Dublin-forordningen. Det følger desuden af ændringsforslaget, at indsættelse af migrationsstøttehold ikke er begrænset til tilfælde, hvor en medlemsstats asyl- og modtagelsessystemer er udsat for et uforholdsmæssigt stort pres, ligesom forslaget indebærer en yderligere styrkelse af samarbejdet mellem EASO og Frontex.

Formandskabet har senest den 23. januar 2019 forsøgt at indhente mandat i Rådet til at indlede forhandlinger med Europa-Parlamentet, men uden held. Årsagen til den manglende opbakning til forhandlingsmandatet var, at en større del af medlemslandene fastholdt ønsket om at vedtage asylreformen som en "pakke".

Forslag til omarbejdning af modtagelsesdirektivet

Formålet med forslaget er at sikre en øget harmonisering af modtagelsesforholdene i EU bl.a. for derved at reducere incitamentet til asylansøgerees sekundære bevægelser. Det skal bl.a. ske ved, at medlemsstaterne får bedre muligheder for at boligplacere asylansøgere og pålægge dem meldepligt. Det foreslås også, at kun den medlemsstat, der er ansvarlig for behandling af en ansøgning, stiller modtagelsesforhold til rådighed, og at der indføres klarere regler for, i hvilke tilfælde retten til materielle modtagelsesforhold kan begrænses. Endvidere foreslås det, at asylansøgere – med undtagelse af dem, hvis ansøgning sandsynligvis vil blive afvist – hurtigt får adgang til arbejdsmarkedet for derved at reducere ansøgernes afhængighed og forbedre mulighederne for senere at blive integreret.

På Coreper den 29. november 2017 fik formandskabet mandat til at indlede trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet, og i juni 2018 opnåedes en foreløbig politisk aftale mellem det daværende bulgarske formandskab og Europa-Parlamentet om forslaget.

Forslag til kvalifikationsforordning

Det foreslås, at kvalifikationsdirektivet erstattes af en forordning. Formålet med forslaget er at harmonisere behandlingen af asylansøgninger på tværs af medlemsstaterne. Med forslaget præciseres en række kriterier for anerkendelse af ansøgere. Endvidere præciseres reglerne om rettigheder i relation til bl.a. bopæl, ophold og integration samt forpligtelser for personer med international beskyttelse. Desuden forpligtes medlemsstater til at iagttage analyser og vejledninger fra EASO vedrørende oprindelseslande med henblik på at øge konvergens af asylafgørelser i hele EU. Samtidig foreslås det, at medlemsstaterne forpligtes til i højere grad at foretage løbende statusvurderinger af personer med international beskyttelse, således at der udelukkende ydes beskyttelse, så længe beskyttelsesbehovet består. Herudover indeholder forslaget bestemmelser med henblik på at fremme integration af personer med international beskyttelse, herunder gennem muligheden for at gøre adgangen til visse typer social bistand, der er fastsat i national ret, for både flygtninge og personer med subsidær beskyttelsesstatus betinget af deres effektive deltagelse i integrationsforanstaltninger. Endelig tager forslaget sigte på at mindske sekundære bevægelser af personer, der har opnået international beskyttelse.

I formandskabets seneste kompromisforslag til kvalifikationsforordningen fra 18. juni 2018 foreslås det, at personer, som opnår flygtningestatus, skal meddeles opholdstilladelse i mindst tre år med mulighed for forlængelse, mens personer, som tildeles subsidær beskyttelsesstatus, meddeles opholdstilladelse i mindst et år med mulighed for forlængelse.

Trilogforhandlingerne med Europa-Parlamentet blev indledt den 25. september 2017, og i juni 2018 opnåedes en foreløbig politisk aftale mellem det daværende bulgarske formandskab og Europa-Parlamentet om forslaget.

Forslag til asylprocedureforordning

Det foreslås, at asylproceduredirektivet erstattes af en forordning. Formålet med forslaget er at indføre en ensartet procedure for international beskyttelse, som er effektiv, retfærdig og afbalanceret. Forslaget indebærer bl.a. en forenkling af reglerne, hvilket skal bidrage til at fjerne incitamenterne for asylansøgere til asylshopping og sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne. Det gøres tydeligt, at en asylansøger har pligt til at forblive i den medlemsstat, der behandler ansøgningen, og til at samarbejde med myndighederne. Fristerne harmoniseres og forkortes i forhold til de nugældende regler, og det vil blive gjort obligatorisk for myndighederne at benytte en fremskyndet procedure for visse typer af ansøgninger f.eks. ansøgninger, der er åbenbart grundløse, og ansøgninger, som har karakter af åbenlyst misbrug, såsom ansøgninger med vildledende eller inkonsekvente oplysninger, eller ansøgninger, som har til formål at forsinke eller hindre udsendelse. Endvidere præciseres ansøgernes rettigheder og pligter. Ansøgere har ret til en personlig samtale med henblik på afklaring af, hvorvidt ansøgningen opfylder betingelserne for at blive behandlet, ligesom ansøgere tilbydes gratis juridisk bistand og repræsentation i løbet af alle faser af proceduren, medmindre ansøger selv råder over tilstrækkelige midler, eller ansøgningen anses for at være udsigtsløs. Herudover fastsættes særlige rettigheder for uledsagede mindreårige børn og andre ansøgere med særlige behov. For uledsagede mindreårige gælder bl.a., at de hurtigt skal tildeles en værge.

Der er fortsat ikke opnået enighed om forslaget. Forhandlingerne afventer navnlig udarbejdelse af en fælles EU-liste over sikre tredjelande samt afklaring i forhandlingerne om Dublin-forordningen. *Derudover er der endnu ikke opnået enighed om, hvorvidt forslaget om en grænseprocedure skal være obligatorisk eller frivillig.*

Forslag til genbosætning

Forslaget har til formål at fastlægge en EU-genbosætningsramme med fælles procedurer for, hvordan EU vil overholde sine tilsagn om genbosætning af tredjelandstatsborgere eller statsløse personer med behov for international beskyttelse. Genbosætningsforslaget er en integreret del af en større EU-målsætning om at sikre, at beskyttelse kan tilbydes til de personer, som har brug for det, samtidig med at anvendelsen af de ulovlige og farlige ruter, som benyttes af personer på flugt, begrænses mest muligt. Genbosætning skal således tilbydes som et legalt alternativ til menneskesmugling, således at smuglernetværk ikke kan tjene på at smugle migranter med behov for international beskyttelse til EU. Derudover er det hensigten at udvise solidaritet med de lande i nærområderne, som huser et stort antal personer med behov for international beskyttelse, ved at medvirke til at lette presset på disse lande. I henhold til forslaget bemyndiges Rådet til at udarbejde en årlig EU-genbosætningsplan, der fastsætter det maksimale, samlede antal personer, der skal genbosættes i EU, og det antal personer, som hver medlemsstat skal genbosætte ud af det samlede antal, samt de overordnede geografiske prioriteter. Inden for Rådets overordnede årlige ramme bemyndiges Kommissionen til efterfølgende at udarbejde en eller flere målrettede EU-genbosætningsordninger.

Den 15. november 2017 fik formandskabet mandat til at indlede trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet, og den 14. februar 2018 fik formandskabet et udvidet mandat til trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet, således at mandatet også omfatter de bestemmelser i forslaget, der relaterer sig til forslaget om omarbejdning af Eurodac-forordningen og bestemmelser vedrørende ændringer til forordningen om oprettelse af asyl-,

migrations- og integrationsfonden. I juni 2018 opnåedes en foreløbig politisk aftale mellem det daværende bulgarske formandskab og Europa-Parlamentet om forslaget.

Den 30. januar 2019 forsøgte formandskabet forgæves at søge opbakning til at genoptage de politiske forhandlinger med medlovgiverne, for så vidt angår de dele af forslaget, der ikke var omfattet af den foreløbige politiske aftale fra juni 2018.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har godkendt LIBE-udvalgets betækningsudkast på alle forslagene. Senest godkendte Europa-Parlamentet den 30. maj 2018 betækningsudkastet på asylprocedureforordningen, hvorved der blev givet mandat til at indlede forhandlingerne med Rådet. I betænkningen vedrørende Dublin foreslås bl.a. en udvidelse af den af Kommissionen foreslåede obligatoriske omfordelingsmekanisme sådan, at omfordeling skal finde sted generelt for at sikre en fair fordeling af asylansøgere blandt medlemsstaterne, og ikke alene i en situation, hvor en medlemsstat står over for et uforholdsmæssigt stort antal asylansøgere.

Europa-Parlamentet har generelt udtrykt utilfredshed med den manglende bevægelse fra Rådet mhp. vedtagelsen af asylopakken. I forhold til Kommissionens ændringsforslag vedrørende Den Europæiske Unions Asylagentur af 12. september 2018 opnåedes der i juni 2017 foreløbig enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet om det oprindelige forslag, hvorfor Europa-Parlamentet har tilkendegivet, at den politiske aftale, der blev indgået i juni 2017, fortsat står ved magt, og at man således ikke er indstillet på et genåbne forhandling i forhold til det oprindelige forslag. Dette er ligeledes Europa-Parlamentets position i forhold til de øvrige forslag, hvortil der er opnået en foreløbig politisk aftale mellem de to medlovgivere, (kvalifikationsforordningen, modtagelsesdirektivet og forslag til forordning om en EU-genbosætningsramme).

5. Nærhedsprincippet

Regeringen vurderer, at nærhedsprincippet er overholdt. De nævnte retsakter omhandler en udvidelse af det fælles europæiske asylsystem, som kun kan gennemføres på EU-niveau.

6. Gældende dansk ret

Den gældende Dublin-forordning og Eurodac-forordning er gennemført i dansk ret ved lov nr. 323 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodac-forordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.). Danmark indgik den 8. marts 2006 en parallelaftale med Det Europæiske Fællesskab om Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen og indtrådte i samarbejdet med de øvrige EU-medlemsstater samt Norge og Island den 1. april 2006.

Senere ændringer af Dublin-forordningen er gennemført ved lov nr. 1619 af 26. december 2013 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013).

Eurodac-forordningen er gennemført i udlændingelovens kapitel 8 a om videregivelse af oplysninger i medfør af reglerne i Dublinforordningen, Schengenkonventionen, VIS-forordningen og Eurodac-forordningen m.v.

Senere ændringer af Eurodac-forordningen er gennemført ved lov nr. 1575 af 15. december 2015 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Eurodac-forordning).

Genbosætning er reguleret i udlændingelovens § 8, hvorefter der gives ophold til flygtninge, der kommer hertil som led i en aftale med UNHCR eller lignende international aftale, og som er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951 (§ 8, stk. 1), eller som ved en tilbagevenden til hjemlandet risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (§ 8, stk. 2), eller som må antages at ville opfylde grundprincipperne for at opnå opholdstilladelse efter en af udlændingelovens bestemmelser, såfremt de var indrejst i Danmark som asylansøgere (§ 8, stk. 3).

De øvrige forslag giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget til Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der er tale om en omarbejdning af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen, som Danmark har tiltrådt på mellemstatsligt grundlag i medfør af parallelaftaler, vil Danmark imidlertid skulle meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringen i dansk ret. En gennemførelse af ændringerne i Eurodac-forordningen vil have lovgivningsmæssige konsekvenser. En gennemførelse af ændringerne i Dublin-forordningen kan have lovgivningsmæssige konsekvenser. Dette vil blive analyseret yderligere, når man er kommet nærmere en vedtagelse af retsaken.

De øvrige forslag har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Økonomiske konsekvenser

For så vidt angår Dublin-forordningen, oplyser Kommissionen, at forslaget indebærer en udgift på EU's budget på ca. 1,83 mia. euro, svarende til ca. 13,6 mia. kr., i perioden 2017-2020. Det dækker overførselsomkostningerne, når den korrigerende fordelingsmekanisme er blevet iværksat til gavn for en medlemsstat, oprettelsen og driften af et IT-system for registrering og automatisk fordeling af asylansøgere, men også støtte til opbygning af den nødvendige modtagelseskapacitet, både hvad angår infrastruktur og driftsudgifter, navnlig i de medlemsstater, der hidtil kun har måttet klare et begrænset antal asylansøgere.

Som anført under punkt 2 er forslaget omfattet af Danmarks retsforbehold. Derfor bidrager Danmark ikke til finansieringen af forslaget.

Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vil Danmark skulle bidrage til finansieringen. Danmark betaler ca. 2 pct. af EU's udgifter, svarende til en statslig udgift på ca. 273 mio. kr. i perioden 2017-2020. Dette vil blive analyseret yderligere, når man er nærmere en vedtagelse af retsaken.

Kommissionen angiver, at forslaget til omarbejdning af Eurodac-forslaget indebærer en udgift på EU's budget på ca. 30,5 mio. euro i perioden 2017-2020. Dette omfatter udgifter til det centrale systems tekniske opgradering og øgede lagerplads og kapacitet. De omfatter også it-relaterede tjenester, software og hardware og vil dække opgradering og tilpasning, således at der kan søges på alle kategorier af oplysninger til både asyl- og indvandringsformål. De afspejler også udgifter til det ekstra personale, som EU's it-agentur, eu-LISA, får brug for samt andre administrative omkostninger.

Da forslaget er omfattet af retsforbeholdet, bidrager Danmark i udgangspunktet ikke til finansieringen heraf. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vil Danmark skulle bidrage til finansieringen. Danmark betaler ca. 2 pct. af EU's udgifter, svarende til en statslig udgift på 4,5 mio. kr.

I lyset af, at kategorierne af data, der opbevares i Eurodac-systemet, udvides med det fremsatte forslag, herunder ved at inddrage farvekopier af pas og ID-dokumenter i Eurodac til udsendelsesformål, forventes det at blive nødvendigt med tilpasninger af nationale it-systemer. Der vil blive iværksat et arbejde med henblik på en endelig vurdering af de økonomiske konsekvenser, herunder et foreløbigt skøn over danske udgifter til udvikling af de nationale systemer, evt. indkøb af udstyr og driftsomkostninger, til brug for Eurodac-systemet. Niveauet for de danske udgifter forventes at være af væsentligt omfang.

De øvrige forslag giver ikke anledning til økonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde 19. februar 2019.

Sagen har tidligere været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 19. november, 25. september og 22. maj 2018 samt 16. marts, 23. maj, 31. maj, 26. september og 23. november 2017.

Dansk Flygtningehjælp gjorde i forbindelse med høringen den 16. marts 2017 opmærksom på sit positionspapir af den 10. marts 2017. I positionspapiret er der identificeret fem kerneområder, der ifølge Dansk Flygtningehjælp bør lægges vægt på i en reform af Dublin-systemet. Ifølge Dansk Flygtningehjælp bør medlemslandene i EU udvise solidaritet og tage ansvar for asylansøgerne for at sikre asylansøgeres rettigheder og for at etablere et velfungerende og effektivt Dublin-system. I forlængelse heraf mener Dansk Flygtningehjælp derfor, at det maltesiske formandskabs forslag af den 15. februar 2017 om omfordelingsmekanismen som en separat retsakt vil forhindre et solidarisk og effektivt Dublin-system.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

De overordnede udfordringer i forhandlingerne om "asylpakken" er aktuelt uenighed medlemsstaterne imellem om Kommissionens forslag til en obligatorisk omfordelingsordning i Dublinforordningen samt spørgsmålet om, hvorvidt der skal ske en opsplitning af asylpakken i forhold til vedtagelse.

10. Regeringens generelle holdning

Fra dansk side arbejdes for Danmarks fortsatte deltagelse i Dublin-systemet uden at blive omfattet af en tvungen omfordelingsordning. Danmark står samtidig fast på, at asyl- og indvandringspolitikken fastlægges i Danmark.

Fsva. Eurodac-forslaget er regeringen umiddelbart positivt indstillet. Regeringen lægger vægt på, at forslagens fordele står mål med medlemsstaternes udgifter til tilpasning af it-systemer.

Regeringen er generelt positivt indstillet over for forslaget om Den Europæiske Unions Asylagentur og Danmarks fortsatte deltagelse i det operative samarbejde.

Danmark deltager ikke i et eventuelt EU-genbosætningsprogram på grund af retsforbeholdet. Danmark deltager endvidere ikke i modtagelsesdirektivet, ligesom en ny kvalifikationsforordning og en ny asylprocedureforordning heller ikke vil være bindende for Danmark på grund af retsforbeholdet. Under drøftelserne vil Danmark notere sig Kommissionens forslag.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslagene i de to lovpakker blev senest forelagt for Folketingets Europaudvalg på mødet den 30. november 2018 forud for rådsmødet i december 2018 til orientering.

Der blev sendt grund- og nærhedsnotat vedrørende forslag til forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur den 2. september 2016. Grund- og nærhedsnotater vedrørende forslag til omarbejdning af Eurodac-forordningen og Dublin-forordningen blev sendt henholdsvis den 26. og 27. september 2016. Grund- og nærhedsnotat om forslaget om indførelse af EU's genbosætningsramme blev fremsendt den 7. oktober 2016. Grund- og nærhedsnotat om omarbejdning af modtagelsesdirektivet blev fremsendt den 1. november 2016. Grund- og nærhedsnotater vedrørende forslag til kvalifikationsforordning og asylprocedureforordning blev sendt henholdsvis den 19. december 2016 og den 16. januar 2017.

Dagsordenspunkt 3. Migration: EU cooperation with third countries

KOM dokument foreligger ikke

= Udveksling af synspunkter

Revideret notat. Ændringer er markeret i kursiv.

1. Resumé

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. marts 2019 er migration på dagsordenen med henblik på at gøre status på migrationssituationen på Middelhavsruterne. Der forventes også fokus på de eksterne aspekter af migration, herunder særligt samarbejdet med de nordafrikanske lande Marokko, Libyen og Tunesien. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Sagen giver ikke anledning til at redegøre for lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side støttes gennemførelsen af tiltag, der kan begrænse tilstrømningen af irregulære migranter, herunder gennem effektiv implementering af indgåede aftaler på EU-niveau samt aftaler indgået mellem EU og tredjelande.

2. Baggrund

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. marts 2019 er migration på dagsordenen med henblik på at gøre på udviklingen på Middelhavsruterne. Der forventes også fokus på de eksterne aspekter af migration, herunder særligt samarbejdet med de nordafrikanske lande Marokko, Libyen og Tunesien.

3. Formål og indhold

3.1 Indledende betragtninger fsva. udviklingen på de tre middelhavsruter

Det overordnede antal af irregulært indrejste langs Middelhavsruterne faldt for tredje år i træk i 2018. Således oplevede EU i 2018 et samlet fald på omtrent 25 % ift. 2017, og antallet af ankomster var det laveste siden 2013. Ifølge Frontex er EU's ydre grænser dog fortsat under pres, og stigning langs enkelte ruter, herunder den vestlige, viser behov for stadig at holde et tæt fokus på udviklingen på alle ruter, da migrationsstrømme hurtigt kan ændre sig.

3.2 Udviklingen på den centrale Middelhavsrute

Det overordnede antal af indrejste langs den centrale rute var i 2018 24.815, hvilket er 79 % lavere end i 2017. Ifølge de italienske myndigheder ankom der i 2018 ca. 23.370 migranter til Italien på den centrale Middelhavsrute, hvilket er et fald på ca. 80 % sammenlignet med 2017. Herudover ankom 1.445 migranter til Malta. Tendensen med faldende ankomsttal i 2018 på den centrale Middelhavsrute fortsætter i 2019, hvor antallet af indrejste til Italien og Malta pr. 5. februar er henholdsvis 202 og 49.

I 2018 udgjorde antallet af ankomster fra Libyen ca. 12.977, hvilket svarer til ca. 56 % af de samlede ankomster på ruten. Til sammenligning udgjorde ankomster fra Libyen i 2017 ca. 90 % af de samlede ankomster på ruten. Ifølge UNHCR har den libyske kystvagt i 2018 afskåret ca. 15.235 migranter fra at forlade libysk territorialfarvand, mens antallet pr. 31. januar er 469 hidtil i 2019. I 2018 omkom der ifølge IOM, FN's migrationsorganisation, ca. 1.314 personer på ruten, mens der pr. 5. februar er omkommet 144 hidtil i 2019. IOM oplyser

endvidere, at der i 2017 omkom ca. 2.800 personer på den centrale Middelhavsrute, hvilket er et fald i forhold til 2016, hvor ca. 4.500 personer omkom på ruten.

Ifølge Frontex er det ikke muligt at identificere en enkelt årsag til det markante fald i antallet af ankomster for anden halvdel af 2017, i 2018 og ind i 2019. Frontex vurderer, at faldet dels skyldes interne omstændigheder i Libyen, samt at flere fælleseuropæiske tiltag er begyndt at virke, herunder i særdeleshed kapacitetsopbygningen af den libyske kystvagts samt adfærdskodekset for NGO'er i Middelhavet. Der var i 2017 overvejende tale om irregulære migranter fra lande i Vestafrika og fra Bangladesh. I 2018 var tunesere og eritreere de primære nationaliteter på ruten, hvor de til sammen udgjorde ca. 36 %.

3.3 Udviklingen på den vestlige Middelhavsrute

Stigning i antallet af indrejste langs den vestlige Middelhavsrute fortsætter. Ruten var den største af de tre over Middelhavet i 2018 og stod for ca. 46 % af det totale antal indrejste. Ifølge det spanske indenrigsministerium ankom ca. 64.298 migranter i 2018 til Spanien via den vestlige Middelhavsrute samt til de spanske enklaver Ceuta og Melilla, hvilket er en stigning på ca. 131 % sammenlignet med i 2017. Pr. 3. februar er der hidtil i 2019 indrejst 4.633 migranter langs ruten, hvilket er 98 % flere end samme tid i 2018. Det samlede antal ankomster på den vestlige Middelhavsrute, herunder også via de spanske enklaver Ceuta og Melilla, var for 2017 på ca. 21.400 migranter, hvilket var ca. 148 % flere end i 2016, hvor der ankom ca. 8.600. Stigningen skyldes især øget trafik af personer, der kommer ad søvejen.

Sammensætningen af de irregulære migranter, der i 2018 benyttede ruten, var præget af en stigning af marokkanere, guineanere og maliere. Tilsammen stod disse nationaliteter for ca. 56 % af det totale antal indrejste. Hverken Guinea, Mali eller Marokko var at finde blandt de fem største asylansøgnationaliteter i Spanien i 2018, der var domineret af de Sydamerikanske lande.

Ifølge Frontex er der indikationer på, at en betydelig andel af de personer fra Sub-Sahara, der ankommer til Spanien via den vestlige Middelhavsrute, oprindeligt er indrejst med fly til Casablanca, Marokko. Det drejer sig hovedsagligt om personer fra Guinea, Mali og Elfenbenskysten, der alle kan indrejse visumfri til Marokko.

3.4 Implementeringen af EU-Tyrkiet erklæringen og den østlige Middelhavsrute

Efter et stort fald i antallet af ankomster i 2017 oplevede den østlige Middelhavsrute i 2018 en stigning i antallet af indrejste. Således ankom ca. 47.939 migranter til Grækenland i 2018, hvilket er en stigning på ca. 38 % sammenlignet med i 2017. Stigningen var størst over landegrænsen mellem Grækenland og Tyrkiet, hvor ca. 180 % flere indrejste i 2018 sammenlignet med i 2017 (ca. 15.798 personer mod 5.562 personer). Den største gruppe var tyrkiske statsborgere, der samlet set i 2018 udgjorde ca. 48 %. I 2018 indrejste 9 % flere til de græske øer end i 2017. Pr. 3. februar er der hidtil i 2019 indrejst 2.755 migranter til Grækenland, hvilket er 25 % flere end samme periode i 2018 (2.201)

Antallet af syrere, der indrejser til de græske øer, faldt i 2018, og de udgør nu ca. 25 % af det totale antal indrejste, mod ca. 44 % ved udgangen af 2017. Antallet af syrere faldt markant og pludseligt i juni, hvilket Frontex vurderer skyldes en række tiltag iværksat af de tyrkiske myndigheder. I juli måned steg antallet af syrere igen, men det er stadig på et lavere niveau end de foregående måneder.

Antallet af afghanere, der *indrejste* til de græske øer, *steg i løbet af 2018*, hvilket kan relateres til det store antal afghanere, der *indrejste i Tyrkiet i 2018*, hvor *ca. 100.841 afghanere blev pågrebet af de tyrkiske myndigheder mod 45.259 i hele 2017*. I 2018 udgjorde afghanere *ca. 31 %* af det totale antal indrejste til de græske øer mod *ca. 12 %* ved udgangen af 2017.

I perioden fra den 21. marts 2016 til den 5. februar 2019 er der sendt 2.426 migranter retur til Tyrkiet i medfør af EU-Tyrkiet-erklæringen samt den bilaterale protokol om tilbagesendelse mellem Grækenland og Tyrkiet, heraf 341 syrere, herunder også enkelte, der har søgt og fået afslag på asyl i Grækenland.

Den græske administrative højesteret afsagde den 22. september 2017 dom i den principielle sag om, hvorvidt Tyrkiet vil kunne anses som et sikkert tredjeland i asylretlig forstand. Retten gav de græske myndigheder medhold og fandt således, at Tyrkiet i hvert fald i de konkrete to sager kunne anses som et sikkert tredjeland. De to sager angik to syriske mænd, og retten foretog en konkret vurdering af de pågældendes forhold. Der blev således i dommen bl.a. henvist til, at de begge havde familie og pårørende i Tyrkiet. Det er fortsat ikke muligt at udtale sig om dommens rækkevide i forhold til asylsagsbehandlingen og antallet af tilbagesendelser.

3.4.1 Vestbalkan

Ifølge Frontex faldt antallet af illegale grænsekrydsninger langs EU's eksterne grænser mod landene på Vestbalkan med 76 % i 2018. Til trods for det var der stadig betydelige bevægelser langs Vestbalkan-ruten. I 2018 var der to hovedruter over Vestbalkan, en fra Grækenland via Makedonien og Serbien til Bosnien og en fra Albanien via Montenegro til Bosnien. Bosnien oplevede således et krydspres fra flere forskellige ruter, og tilsammen i 2018 (pr. 23. december) registrerede de bosniske myndigheder ca. 23.728 illegale grænsekrydsninger. Ved udgangen af december 2018 var antallet af migranter, der opholdt sig i Bosnien, estimeret til ca. 5.200.

De serbiske myndigheder har i oktober 2018 suspenderet visumfriheden for iranske statsborgere, hvilket har ført til, at iranernes andel af det totale antal migranter langs Vestbalkan-ruten er faldet.

EU har en stærk interesse i, at landene på Vestbalkan fortsat kontrollerer deres grænser og i et konstruktivt samarbejde med dem på migrationsområdet.

3.5 Ansøgninger om international beskyttelse i EU+

I 2018 blev der i EU+ (EU samt Norge og Schweiz) registreret ca. 628.536 ansøgninger om international beskyttelse, herunder ca. 64.505 ansøgninger fra syrere, efterfulgt af afghanere (ca. 44.429) og irakere (ca. 39.458).

3.8. Håndteringen af irregulær migration

I forhold til håndtering af irregulær migration og bekæmpelse af menneskesmugling og -handel er EU fokuseret på samarbejde med de tredjelande, migranter eller migrerende flygtninge kommer fra eller rejser videre fra. Det indebærer først og fremmest, at indsatsen i nærområderne og langs migrantruterne til EU skal styrkes for at forebygge og forhindre ulovlig migration og irregulære sekundære bevægelser af flygtninge og asylansøgere til EU.

Det skal bl.a. ske ved at kapacitetsopbygge asyl- og grænsemyndighederne langs migrantruterne og effektiv kontrol med EU's ydre grænser. Derudover samarbejde med nordafrikanske lande om ilandsætningsarrangementer eller lignende for de migranter, der reddes i den afrikanske del af Middelhavet. Ilandsætningsarrangementer forudsætter samarbejde og involvering af IOM og UNHCR. Ved de ydre grænser skal effektive grænseprocedurer prioriteres, således at også hurtig asylsagsbehandling af grundløse ansøgninger kan finde sted med udsendelse af tredjelandstatsborgere i umiddelbar forlængelse. I forhold til samarbejdet med relevante tredjelande, bør der gøres brug af nødvendige udenrigspolitiske værktøjer for at sikre, at oprindelseslandene tager egne statsborgere tilbage, og at udsendelse i højere grad kan ske til både hjemlande og sikre tredjelande. For så vidt angår EU's samarbejde med de nordafrikanske lande, kan nævnes, at siden 2014 har EU bidraget med 232 mio. euro til Marokko til brug for migrationshåndtering i landet gennem bl.a. det europæiske naboskabsinstrument (ENI), EU's Trustfond for Afrika (EUTF), og EU's instrument for udviklingssamarbejde (DCI). Senest har EU i december 2018 bidraget med 40 mio. EUR til at forbedre grænsekontrol og bekæmpelse af menneskehandel samt 8 mio. EUR til implementering af Marokkos nationale migrationsstrategi.

Hvad Libyen angår, har EU siden 2014 bidraget med 318 mio. EUR til migrationsrelaterede projekter i Libyen gennem EUTF og 20 mio. EUR som bilateral støtte. Indsatserne under EUTF har bl.a. fokus på beskyttelse, frivillig hjemsendelse og reintegration af irregulære migranter, flygtninge og internt fordrevne i Libyen. Endvidere bidrager EU til kapacitetsopbygning af den libyske kystvagts gennem EUTF, EU's militære operation Sophia og EU's civile CSDP-mission (EUBAM Libyen).

I Tunesien bidrager EU i perioden 2017-2020 med 11,3 mio. EUR gennem EU's Trustfond for Afrika til et projekt med fokus på at bistå de tunesiske myndigheders implementering af den nationale migrationsstrategi, herunder vedtagelse af en asyllov og styrkelse af kapaciteten til at modtage hjemsendte irregulære migranter. Projektet har endvidere til formål at styrke den økonomiske udvikling i landet og at skabe arbejdspladser i en række af landets fattigste områder.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde den 19. februar 2019.

Sagen har tidligere været forelagt Specialudvalget for asyl-og indvandringssamarbejde *den 26. september, 22. maj og 21. februar 2018, 26. september, 30. august, 28. juni og 23. maj 2017.*

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til punktet.

10. Regeringens generelle holdning

Det er regeringens holdning, at den aktuelle udvikling på det centrale Middelhav i øjeblikket går i den rigtige retning. Der er dog fortsat et stort pres på EU's ydre grænser, hvorfor der er behov for at opretholde et konstant fokus på migrationsstrømmene samt sikre fortsat implementering af Malta-erklæringen af 3. februar 2017.

Det er herudover regeringens generelle holdning, at den nuværende migrations- og flygtningesituation kræver, at man fortsat har fokus på udmøntning af eksisterende lovgivning og aftaler, herunder særligt en effektiv udmøntning af EU-Tyrkiet erklæringen samt sikring af fuldt operative hotspots med henblik på identifikation, registrering og fingeraftryksoptag af alle irregulære migranter og asylansøgere på den ydre grænse.

Endvidere støtter regeringen tiltag til effektivisering af tilbagesendelse af personer uden lovligt ophold og uden behov for beskyttelse.

Endelig støtter Danmark aktivt op om samarbejdet og dialogen mellem EU og relevante tredjelande om fælles migrationsudfordringer og løsninger, herunder ikke mindst i forhold til tilbagesendelse. Danmark ønsker også øget fokus på at imødegå de grundlæggende årsager til, at folk migrerer.

Overordnet set støtter Danmark de to initiativer om regionale ilandsætningsplatforme og kontrollerede centre, der sammen med andre EU tiltag har til formål/hensigt at reducere antallet af spontane asylansøgere i Europa og bringe den irregulære migration til ophør. Det skal sikres, at hverken platforme eller centre i sig selv bliver en pull-faktor og dermed tiltrækker flere migranter til Europa. Derfor er det også vigtigt for Danmark, at hurtig tilbagesendelse af irregulære migranter til oprindelseslande tænkes med ind i videreudviklingen af koncepterne.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 5. oktober 2018 forud for rådsmødet i oktober 2018.