



Udlændinge- og Integrationsministeriet

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/817

KOM(2020) 612 endelig

Nyt notat

Dette grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet¹.

1. Resumé

Forslaget til screeningsprocedureforordning blev fremsat af Kommissionen den 23. september 2020 som en del af Kommissionens nye asyl- og migrationspagt. I forslaget lægger Kommissionen op til nye procedurer for hurtigt at kunne fastslå status på irregulære migranter ved ankomst eller på medlemsstaternes territorie. Forslaget skal således bidrage til at sikre, at alle tredjelandsborgere, der ankommer til en grænse uden at opfylde indrejsebetingelserne eller personer, der er ilandsat efter en redningsaktion på havet, hurtigt (som udgangspunkt inden for 5 dage) bliver henvist til den rette procedure, dvs. asylprocedure (hasteprocedure eller normalprocedure) eller udsendelsesprocedure. Screeningen består desuden af et sundheds- og sårbarhedstjek, et identitetstjek, registrering af biometri i relevante registre samt et sikkerhedstjek. Efter forslaget skal medlemsstaterne oprette en uafhængig overvågningsmekanisme, der skal overvåge overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, hvor den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder forventes at skulle samarbejde med medlemsstaterne herom. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, men udgør en udbygning af Schengen-reglerne. Danmark skal derfor inden seks måneder efter en evt. vedtagelse beslutte, om Danmark vil gennemføre retsaktens i dansk ret og dermed være bundet på mellemstatsligt grundlag. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Hvis Danmark tilslutter sig forslaget, vurderes det at have lovgivningsmæssige og statsfiansielle konsekvenser.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2020) 612 endelig af 23. september 2020 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af screening af

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 ("retsforbeholdet"). Da forordningen imidlertid udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, 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").

30. november 2020

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk
Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2020 - 19527
Akt-id 1451632

tredjelandstatsborgere ved de ydre grænser og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/817. Forslaget er oversendt til Rådet den 3. november 2020 i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat som led i Kommissionens forslag til en ny pagt om asyl og migration og fremsættes sammen med fire andre forslag: Et forslag til en ny forordning om asyl- og migrationsforvaltning, et forslag om ændring af forslaget fra 2016 om en forordning om asylprocedurer, et forslag til forordning om håndtering af krisituationer og force majeure samt forslag om ændring af forslaget fra 2016 om omarbejdning af Eurodac-forordningen.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 77, stk. 2, litra b) og d), i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Artikel 77, stk. 2, litra b), vedrører udformning af en politik til personkontrol og effektiv overvågning ved passage af de ydre grænser, og litra d) i samme stykke vedrører udformningen af en politik med henblik på nødvendige tiltag til den gradvise udvikling af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser.

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Europa-Parlamentet træffer beslutning ved simpelt 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.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Med forslaget indføres en screeningsprocedure før tilladt indrejse, som skal gælde for alle tredjelandstatsborgere, der befinder sig ved de ydre grænser uden at opfylde indrejsebetingelserne, eller som ilandsættes efter en eftersøgnings- og redningsaktion. Forslaget omfatter endvidere tredjelandstatsborgere, der befinder sig på medlemsstaternes område, hvis det ikke kan påvises, at de på lovlig vis har passeret en ydre grænse for at indrejse på medlemsstaternes område. Formålet med screeningen er at bidrage til den samlede tilgang til migration og blandede strømme ved at sikre, at personers identitet, men også eventuelle sundheds- og sikkerhedsrisici hurtigt fastslås, og at alle tredjelandstatsborgere, der befinder sig ved de ydre grænser uden at opfylde indrejsebetingelserne, eller som ilandsættes efter en eftersøgnings- og redningsaktion, hurtigt henvises til den relevante procedure.

Forslaget har endvidere til formål:

- at øge sikkerheden i Schengenområdet ved at skabe ensartede regler for identifikation af tredjelandstatsborgere, der ikke opfylder indrejsebetingelserne som omhandlet i Schengen-grænsekodeksen, og underkaste dem helbredstjek og sikkerhedskontrol ved de ydre grænser
- at præcisere, at indrejse ikke er tilladt for tredjelandstatsborgere, medmindre de udtrykkeligt har fået tilladelse til indrejse efter en vurdering af indrejsebetingelserne, eller når medlemsstaten beslutter at anvende særlige regler i individuelle tilfælde
- at indføre et ensartet værktøj, med hvilket alle tredjelandstatsborgere, der befinder sig ved de ydre grænser uden at opfylde indrejsebetingelserne, eller som ilandsættes efter en eftersøgnings- og redningsaktion, henvises til de relevante asyl- eller tilbagesendelsesprocedurer
- at skabe en EU-ramme til screening af tredjelandstatsborgere, der er indrejst på medlemsstaternes område uden tilladelse, og som pågribes på deres område.

3.2. Anvendelsesområde og tidsfrister

3.2.1. De ydre grænser

Screening skal ifølge forslaget finde anvendelse ved de ydre grænser for:

- alle tredjelandstatsborgere, der passerer de ydre grænser uden for grænseovergangsstederne, for hvilke medlemsstaterne i henhold til Eurodac-forordningen er forpligtet til at optage fingeraftryk, herunder personer, der ansøger om international beskyttelse,
- tredjelandstatsborgere, der sættes i land efter en eftersøgnings- og redningsaktion, og
- tredjelandstatsborgere, der søger international beskyttelse ved grænseovergangssteder eller i transitområder uden at opfylde indrejsebetingelserne.

Under screeningen må de persongrupper, der fremgår ovenfor, ikke tillades at indrejse på en medlemsstats område.

Screeningen af disse grupper skal foretages på steder ved eller i nærheden af de ydre grænser. Screeningen skal foretages hurtigst muligt og afsluttes senest 5 dage efter pågribelse, ilandsætning eller fremmøde.

Under ekstraordinære omstændigheder, hvor et uforholdsmæssigt stort antal tredjelandstatsborgere skal screenes samtidig, hvilket i praksis gør det umuligt at afslutte screeningen inden for denne frist, kan fristen på 5 dage forlænges med yderligere højst 5 dage til 10 dage.

Hvis tidsfristen ikke overholdes, bliver screeningen afsluttet, og den pågældende udlænding skal herefter henvises til den relevante procedure, hvor sikkerhedsscreening m.v. færdiggøres.

3.2.2. Tredjelandstatsborgere, der pågribes på medlemsstaternes område

Endvidere skal forslaget finde anvendelse for tredjelandstatsborgere, der pågribes på en medlemsstats område, hvis der er tegn på, at de pågældende personer ved indrejse har unddraget sig ind- og udrejsekontrol ved de ydre grænser.

Screeningen af denne gruppe skal foretages på et passende sted inden for en medlemsstats område. Screeningen skal foretages hurtigst muligt og afsluttes inden for 3 dage.

3.2.3. Undtagelser til screeningsproceduren.

Det er ikke hensigten, at screeningen skal finde anvendelse for personer, der opfylder indrejsebetingelserne i artikel 6 i forordning (EU) 2016/399 (Schengen-grænsekodeks). Hvis det under screeningen viser sig, at de pågældende tredjelandstatsborgere opfylder disse betingelser, bør screeningen straks ophøre, og tredjelandstatsborgeren bør gives tilladelse til at indrejse på medlemsstatens område. Dette gælder også, hvis medlemsstaten kan eller er forpligtet til at anvende en undtagelse for så vidt angår indrejsebetingelserne, jf. artikel 6, stk. 5, i Schengen-grænsekodeks.

Screening finder heller ikke anvendelse for tredjelandstatsborgere, der bliver pågrebet på en medlemsstats område, og hvis tilladelse til ophold er udløbet (f.eks. for en person, som er forblevet efter udløbet af et visum eller en udstedt opholdstilladelse). Det skyldes, at denne gruppe har været underlagt ind- og udrejsekontrol ved ankomsten til Schengen-området.

3.3. Screeningsindhold

Screeningen foreslås med forslaget at omfatte:

- et indledende helbredstjek og tjek af sårbarhed
- en identitetskontrol sammenholdt med oplysninger i europæiske databaser
- registrering af biometriske oplysninger (dvs. oplysninger om fingeraftryk og ansigtsbillede) i relevante databaser, såfremt det endnu ikke er sket
- en sikkerhedskontrol gennem forespørgsel i relevante nationale databaser og EU-databaser, navnlig Schengen-informationssystemet (SIS), for at verificere, at den pågældende person ikke udgør en trussel mod den indre sikkerhed
- udfyldelse af en de-briefing-formular, som de kompetente myndigheder skal udfylde ved afslutningen af screeningen og
- efterfølgende henvisning til de relevante asyl- eller tilbagesendelsesprocedurer.

3.4. Assistance fra Frontex og EU's Asylagentur

Det foreslås, at de nationale myndigheder under screeningen kan bistås eller støttes af eksperter eller forbindelsesofficerer og hold, der indsættes af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) og det foreslåede Asylagentur, inden for rammerne af deres ansvarsområder.

3.5. Grundlæggende rettigheder

Ifølge forslaget skal de berørte personers grundlæggende rettigheder beskyttes ved hjælp af en uafhængig overvågningsmekanisme, der oprettes af medlemsstaterne.

Mekanismen skal sikre:

- at EU-retten og folkeretten, herunder chartret om grundlæggende rettigheder, overholdes under screeningen,
- overholdelsen af nationale regler for frihedsberøvelse af den pågældende, navnlig hvad angår årsagerne til og varigheden af frihedsberøvelsen samt princippet om non-refoulement, og
- at påstande om manglende overholdelse af de grundlæggende rettigheder under screeningen, herunder hvad angår adgang til asylproceduren og manglende overholdelse af princippet om non-refoulement, behandles effektivt og uden unødigt forsinkelse.

EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder skal ifølge forslaget yde et væsentligt bidrag med hensyn til at støtte medlemsstaternes udvikling af de uafhængige overvågningsmekanismer for grundlæggende rettigheder i forbindelse med screeningen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til, at:

"foranstaltninger på området frihed, sikkerhed og retfærdighed er et område med delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne, jf. artikel 4, stk. 2, i TEUF. Derfor finder nærhedsprincippet anvendelse, jf. artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union: Unionen handler kun, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.

Målene for dette forslag kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, når de handler hver for sig, og kan bedre nås på EU-plan. Det skyldes, at de vedrører personkontrol ved de ydre grænser og effektiv overvågning af passage af de ydre grænser. Af betragtning 6 i Schengen-grænsekodeks fremgår følgende: "Grænsekontrol er ikke kun i de medlemsstaters interesse, ved hvis ydre grænser kontrollen foretages, men i alle de medlemsstaters interesse, der har ophævet

grænsekontrollen ved deres indre grænser. Grænsekontrollen bør bidrage til at bekæmpe ulovlig indvandring og menneskehandel og forebygge enhver trussel mod medlemsstaternes indre sikkerhed, offentlige orden, offentlige sundhed og internationale forbindelser."

De foreslåede foranstaltninger supplerer de eksisterende regler om grænsekontrol ved de ydre grænser, der er fastsat i Schengen-grænsekodeksen, og andre foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til artikel 77, stk. 2, litra b), i TEUF. De bidrager til at opretholde området uden kontrol ved de indre grænser, idet de forbedrer de kompetente myndigheders oversigt over, hvem der passerer de ydre grænser, og bidrager til en mere effektiv fastlæggelse af den procedure, der skal anvendes for de pågældende tredjelandstatsborgere. Unionen kan derfor vedtage de foreslåede foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet."

Nærhedsprincippet vurderes derfor at være opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Ved Schengenkonventionens ikrafttræden i Danmark den 25. marts 2001 indtrådte Danmark i det praktiske Schengensamarbejde. Schengensamarbejdets formål er at skabe et fælles område uden indre grænser, og udgangspunktet for Schengensamarbejdet er en ophævelse af personkontrollen ved de fælles indre grænser inden for Schengenområdet suppleret med fælles regler for passage af Schengenområdets ydre grænser og ens visumregler for tredjelandstatsborgere.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage med senere ændringer (Schengen-grænsekodeks) fastsætter regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer Schengen-områdets ydre grænser, ligesom den indeholder bestemmelser med henblik på at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem medlemsstaterne. Schengen-grænsekodeks blev oprindeligt gennemført i dansk lovgivning ved lov nr. 301 af 19. april 2006.

De foreslåede foranstaltninger i Kommissionens forslag til forordning om indførelse af screening af tredjelandstatsborgere ved de ydre grænser supplerer de eksisterende regler om grænsekontrol ved de ydre grænser, der er fastsat i Schengen-grænsekodeks.

Kontrollen med udlændinges indrejse, ophold og udrejse mv. reguleres af udlændingelovens kapitel 7. Det følger af udlændingelovens § 38, stk. 1, som ændret senest ved lov nr. 738 af 8. juni 2018, at ved grænsen til et land, der ikke er tilsluttet Schengen-konventionen, skal ind- og udrejsekontrol finde sted i medfør af Schengen-grænsekodeks' artikel 7 og 8.

Udlændingelovens §§ 40 a og 40 b indeholder bestemmelser om optagelse af biometri (fingeraftryk og personfotografi) af udlændinge samt om anvendelse og opbevaring af disse oplysninger.

Efter Eurodac-forordningen, der blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 323 af 18. maj 2005, er medlemsstaterne forpligtet til at optage fingeraftryk mv. af asylansøgere og udlændinge, som er indrejst ulovligt i Schengen-området, til en fælles europæisk database.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som anført under afsnit 2 er forslaget omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der imidlertid er tale om et forslag, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, vil Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter forslaget vedtagelse skulle tage stilling til, hvorvidt forordningen skal gennemføres i national lovgivning.

En sådan gennemførelse af ændringerne vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Dette vil blive analyseret yderligere, når man er kommet nærmere en vedtagelse af retsakten.

Økonomiske konsekvenser

Kommissionen angiver, at forslaget til forordning har virkninger for EU-budgettet. De samlede finansielle ressourcer, der er nødvendige for at støtte gennemførelsen af dette forslag, anslås at beløbe sig til 417,626 mio. EUR i perioden 2021-2027. Udgifterne i forbindelse med de nye opgaver forventes at kunne dækkes af de midler, der står til rådighed for medlemsstaterne under den nye flerårige finansielle ramme 2021-2027.

Forslaget indeholder ikke elementer om etablering af særlige it-løsninger hverken nationalt eller på europæisk plan til at understøtte screeningen. Screeningen skal dog bl.a. omfatte identifikation, registrering af biometriske oplysninger samt sikkerhedskontrol i relevante nationale og europæiske databaser. Det kan derfor ikke udelukkes, at implementering af forslaget vil medføre nationale it-omkostninger, såfremt der bliver behov for nationale it-løsninger, der understøtter adgange for de relevante myndigheder til søgninger og registreringer i relevante danske og europæiske databaser, i det omfang de ikke allerede findes. Såfremt den i forslaget omtalte "Debriefingformular" skal udarbejdes nationalt og digitaliseres, kan dette også medføre nationale it-omkostninger til implementeringen.

På baggrund af det foreliggende forslag er det ikke muligt nærmere at estimere disse eventuelle omkostninger, samt hvilke myndigheder der evt. kommer til at bære dem.

Der vil blive iværksat et arbejde med henblik på en nærmere vurdering af de økonomiske konsekvenser, herunder et foreløbigt skøn over danske udgifter til udvikling af de nationale systemer.

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er overordnet positiv over for Kommissionens udspil, herunder styrkelsen af de ydre grænser.

Regeringen lægger vægt på, at udgifterne for medlemslandene står mål med forslagets fordele.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.