



Udlændinge- og Integrationsministeriet

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage ("Schengen-grænsekodeks")

KOM(2021) 891 endelig

Nyt notat

Dette grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udlændinge- og Integrationsudvalget.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Forslaget om revision af Schengen-grænsekodeks blev fremsat af Kommissionen den 14. december 2021. Kommissionens forslag til revision af Schengen-grænsekodeks viderefører muligheden for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved alvorlige trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. Der indføres dog en række nye regler for over tid at forøge rapporterings- og dokumentationskravene ved midlertidig genindførelse af grænsekontrol ud fra et styrket proportionalitetsprincip. Forslaget indeholder endvidere nye bestemmelser vedr. politikontrol i grænse-nære områder og overførsel i nærheden af de indre grænser af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold samt om håndtering af epidemier og instrumentalisering af migranter. Regeringen arbejder for fortsat sikring af fleksible mulighederne for midlertidig genindførelse af grænsekontrol, når det vurderes nødvendigt. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Forslaget vurderes ikke i sig selv at have samfunds-, eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Forslaget vil dog potentielt kunne have begrænsede statsfinansielle konsekvenser, som vil blive analyseret yderligere, når man er kommet nærmere en vedtagelse af retsakten. Hvis Danmark tilslutter sig forordningen, er Danmark bundet af reglerne på mellemstatsligt grundlag. Det vurderes, at en gennemførelse af forslaget i Danmark vil have lovgivningsmæssige konsekvenser.

2. Baggrund

Kommissionen udsendte den 2. juni 2021, i forlængelse af forslaget til Migrations- og Asylpagten fra september 2020, en meddelelse om en ny Schengenstrategi. Det fremgik af meddelelsen, at Kommissionen i 4. kvartal af 2021 ville fremlægge forslag til revision af Schengen-grænsekodeks med henblik på at styrke forvaltningen

¹ Forslaget til forordningen 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.

18. marts 2022

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. 2021 - 17036
Akt-id 1899769

af Schengenområdet. Kommissionen har ved KOM(2021) 891 af 14. december 2021 fremsat forslag til revision af Schengengrænsekodex.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 77, stk. 2, litra b) og litra e) samt artikel 79, stk. 2, litra c) i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Forslaget til revision af Schengengrænsekodex skal vedtages 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 imidlertid 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. Såfremt Danmark tilslutter sig forordningen, skabes en mellemstatslig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater og associerede Schengenlande, der er bundet af forordningen.

3. Formål og indhold

Schengengrænsekodex indeholder bestemmelser med henblik på at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem EU-medlemsstater og fastsætter endvidere bl.a. regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer de ydre grænser.

Forslaget om revision af Schengengrænsekodex lægger op til en nærmere ajourføring af kodeksens regler med henblik på at styrke forvaltningen af Schengenområdet. Kommissionens ønske med de foreslåede ændringer er at sikre større koordinering, så medlemsstaterne bedre kan håndtere nye udfordringer, når de skal forvalte både EU's fælles ydre grænser og de indre grænser i Schengenområdet.

3.1. Ydre grænser

En forudsætning for Schengenrådets eksistens er, at der bl.a. sikres en effektiv kontrol ved de ydre grænser samt en robust forvaltning heraf. En revision af Schengengrænsekodex skal derfor være med til at skabe fælles redskaber for medlemsstaterne til at kunne forvalte de ydre grænser mere effektivt.

På baggrund af erfaringerne fra perioden frem til slutningen af 2021 foreslår Kommissionen, at forvaltningen af de ydre grænser styrkes for så vidt angår epidemi-håndtering og instrumentalisering af migranter.

3.1.1. Epidemihåndtering

COVID-19-krisen har ifølge Kommissionen vist, at de nuværende regler ikke er tilstrækkelige til at kunne reagere ensartet i krisesituationer med sygdomme af epidemiologisk potentiale. Kommissionen har derfor på baggrund af erfaringerne med håndtering af COVID-19-pandemien lagt op til, at det skal være muligt for Rådet at vedtage fælles, juridisk bindende regler for ikke-væsentlige rejser ind i EU i situationer, hvor folkesundheden er truet. Dette kan omfatte restriktioner for indrejse i medlemsstaterne og andre foranstaltninger, såsom testning, karantæne og selvisolering. Dette vil adskille sig fra karakteren af de hidtil gældende foranstaltninger, der har været i form af rådshenstillinger, der ikke er juridisk bindende.

Formålet er at skabe grundlag for en ensartet anvendelse af midlertidige restriktioner for ikke-væsentlige rejser til EU i situationer med epidemiologisk sygdomspotentiale. Restriktioner kan ske både på individ- og landniveau, og der vil være undtagelser for EU-borgere, udlændinge med fast bopæl i Unionen og personer, der udøver væsentlige funktioner.

3.1.2. Instrumentalisering af migranter

I tråd med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i oktober 2021 har Kommissionen med forslaget lagt op til nye bestemmelser, der skal sikre en effektiv kontrol med den ydre Schengengrænse også i situationer med instrumentalisering af migranter. Det vil sige situationer, hvor et tredjeland ansporer strømme af irregulære migranter til EU ved aktivt at tilskynde tredjelandstatsborgere til eller gøre det lettere for dem at rejse til de ydre grænser, når hensigten er at destabilisere Schengenområdet eller en medlemsstat.

Forslaget definerer instrumentalisering og fastsætter regler om reduktion af grænseovergangssteder og øget grænseovervågning i situationer, hvor der er tale om instrumentalisering.

3.2. Indre grænser

Kommissionen foreslår at præcisere de foranstaltninger, der skal sikre et højt sikkerhedsniveau ved Schengenrådets indre grænser.

3.2.1. Midlertidig genindførelse af grænsekontrol

Kommissionen har med forslaget lagt op til en videreførelse af muligheden for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, såfremt der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. Der indføres dog en række nye bestemmelser om bl.a. risikoanalyser og vurderinger af konsekvenser for grænseregioner. Kommissionen har anført, at forslaget sigter på over tid at forøge dokumentations- og rapporteringskravene ved midlertidig genindførelse af grænsekontrol ud fra et styrket proportionalitetsprincip. Der indgår i forslaget en ikke-udtømmende liste over mulige trusler, som grænsekontrol midlertidigt kan genindføres på baggrund af. Listen omfatter sekundære bevægelser såvel som terrorisme og organiseret kriminalitet, sundhedskriser og større internationale begivenheder.

Kommissionen har dog samtidig lagt op til, at den midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser alene bør ske som en sidste udvej, og at medlemsstaterne i stedet bruger andre foranstaltninger end grænsekontrol.

3.2.1.1. Tidsperioder for midlertidig genindførelse af grænsekontrol

Kommissionens forslag bevarer den hidtidige tidsperiode på maksimalt seks måneder for midlertidig genindførelse af grænsekontrol for så vidt angår *normalproceduren*, en procedure, der har været anvendt af Danmark siden 2017. Af hensyn til erfaringerne med, at visse trusler kan vare ved i længere tid, foreslås der samtidig en udvidelse af muligheden for at forlænge grænsekontrollen i disse tilfælde til en samlet periode på højst to år. Hvis en medlemsstat finder, at en ekstraordinær situation nødvendiggør grænsekontrol i mere end to år, kan den informere Kommissionen herom. Normalproceduren finder sted, hvis der er tale om en forudsigelig trussel, hvor den midlertidige grænsekontrol kan varsles på forhånd.

Kommissionen har lagt op til en udvidelse af muligheden for midlertidig genindførelse af grænsekontrol under den såkaldte *hasteprocedure*. Denne procedure giver i dag mulighed for at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i et begrænset tidsrum på højst ti dage, hvis en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i en medlemsstat kræver øjeblikkelig handling. Der er mulighed for forlængelse op til to måneder under gældende regler. Med forslaget vil grænsekontrol under hasteproceduren kunne genindføres i en måned med mulighed for forlængelse op til tre måneder.

3.2.1.2. Nye krav ved midlertidig genindførelse af grænsekontrol

Kommissionens forslag til revision af Schengengrænsekodeks indeholder en række nye bestemmelser i relation til styrket proportionalitet og nødvendighed af midlertidig kontrol ved de indre grænser samt afrapportering i den forbindelse. Disse krav vil ikke forhindre en midlertidig genindførelse af grænsekontrol, hvis en medlemsstat vurderer midlertidig genindførelse nødvendig. Disse nye krav angår bl.a. følgende:

- Der skal ved genindførelse redegøres for påvirkning af grænseregioner i forhold til sociale og økonomiske forbindelser.
- Der skal ved forlængelser redegøres detaljeret for, hvorfor anvendelse af alternative foranstaltninger som politikontrol, samarbejde med politi i nabolande og den nye afvisningsprocedure ikke er tilstrækkelig for at imødegå en trussel.
- Ved forlængelse efter seks måneder skal der fremsendes en risikoanalyse, som bl.a. skal beskrive en trussels forventede varighed. Hvis grænsekontrollen begrundes i sekundære bevægelser, skal risikoanalysen indeholde information om størrelsesorden og trends.
- Nuværende bestemmelser om rapporteringsforpligtelser ved ophævelse af intern grænsekontrol udvides til også at omfatte krav om rapporter en gang årligt, hvis grænsekontrollen opretholdes længere end et år.

Der lægges i forslaget op til, at Kommissionen skal vedtage en skabelon for notifikationer om midlertidig genindførelse af grænsekontrol for at sikre sammenlignelighed i informationer fra medlemslandene. Det fremgår af forslaget, at "de nye forpligtelser vedr. risikovurderinger, skabelon for notifikationer og rapportering såvel som nye opgaver vedr. alternative foranstaltninger kan føre til en situation, hvor den overordnede byrde for medlemsstater ikke reduceres og i visse tilfælde endda forøges".

3.2.1.3. Udtalelser fra Kommissionen

Under de nuværende regler kan Kommissionen afgive en udtalelse, hvis den har betænkeligheder med hensyn til, hvorvidt den planlagte midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser er nødvendig og står i et rimeligt forhold til truslen.

Som et nyt element fremgår det af forslaget, at Kommissionen skal afgive en udtalelse om nødvendighed og proportionalitet, hvis grænsekontrol genindføres i mere end 18 måneder. Det fremgår videre, at en medlemsstat skal "tage hensyn" til Kommissionens udtalelse, hvis grænsekontrollen efter normalproceduren forlænges i mere end to år. Det fremgår af forslagets betragtninger, at en udtalelse ikke påvirker Kommissionens mulighed for på ethvert tidspunkt at indlede en traktatkrænkelsessag.

3.2.1.4. Ny rådsprocedure for intern grænsekontrol ved alvorlige trusler

Der foreslås en ny rådsprocedure for midlertidig genindførelse af grænsekontrol for at sikre et fælles svar ved indre grænser i situationer, hvor der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed mod "et flertal af medlemslandene". Medlemsstater kan i sådanne situationer gives mulighed for at genindføre midlertidig grænsekontrol i perioder af seks måneder, så længe truslen foreligger. Det anføres, at denne procedure bl.a. vil kunne anvendes ved epidemier, men den vurderes at have videre anvendelsesmuligheder end det.

Den foreslåede nye procedure på rådsniveau supplerer således den nuværende procedure på rådsniveau. Under den nuværende procedure på rådsniveau skal midlertidig grænsekontrol ved indre grænser således begrundes i alvorlige mangler ved de ydre grænser konstateret ved Schengenevalueringer eller ved en medlemsstats manglende overholdelse af en rådsafgørelse om Frontex-bidrag ved de ydre grænser. I sådanne tilfælde kan der under ekstraordinære omstændigheder genindføres grænsekontrol i højst seks måneder, som kan forlænges op til samlet maksimalt to år. Reglerne for denne mekanisme videreføres uændret.

3.2.3. Politikontrol

Forslaget til revision af Schengengrænsekodeks skal ifølge Kommissionen ses i sammenhæng med forslag til kodeks for politisamarbejde, som Kommissionen præsenterer.

terede d. 8. december 2021. Forslaget om politikodeks skal bl.a. fremme informationsudveksling og fælles operationer på tværs af indre grænser med henblik på at bekæmpe kriminalitet og terrorisme².

Kommissionens forslag til revision af Schengengrænsekodeks lægger endvidere op til ændring af bestemmelserne om, hvilken kontrol der kan gennemføres i grænseområder, uden at det defineres som grænsekontrol. Med forslaget vil der som noget nyt ikke være en betingelse om, at kontrollen skal være stikprøvebaseret. Derudover indgår en ny mulighed for hastighedsbegrænsninger ved overgangsstederne af hensyn til anvendelsen af teknologi til kontrol.

I forslaget tydeliggøres det endvidere, at Schengengrænsekodeks ikke forhindrer anvendelsen af Advance Passenger Information (API) i relation til flyvninger inden for Schengenområdet, hvis der skabes et retligt grundlag herfor ved revision af EU-reglerne for API (under nuværende regler er det kun muligt i relation til flyvninger fra tredjelande til Schengenområdet).

Forslaget præciserer herudover, at brugen af alternative former for kontrol end grænsekontrol ikke nødvendigvis bør foretages af politimyndighederne, men kan omfatte andre myndigheder, som i henhold til national lovgivning er kompetente til at udøve offentlige beføjelser.

3.2.4. Ny procedure for overførsel af tredjelandstatsborgere

I forlængelse af forslaget til kodeks for politisamarbejde, der henhører under Justitsministeriets ressort, indeholder forslaget til revision af Schengengrænsekodeks en ny procedure for overførsel af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold, som er indrejst ulovligt via en indre Schengengrænse, og som pågribes i nærheden af den indre grænse (irregulær migration). Der er tale om en ny procedure for håndteringen af ulovlige bevægelser inden for Schengenområdet i forbindelse med fælles politioperationer.

Den nye procedure omfatter ikke asylansøgere. Proceduren kan alene finde anvendelse, hvis tredjelandstatsborgeren er pågrebet inden for rammerne af operationelt politisamarbejde på tværs af en grænse, herunder især fælles patruljer. Den foreslåede procedure er ikke til hinder for, at medlemsstaterne fortsat kan benytte eksisterende bilaterale aftaler om tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere til andre medlemsstater.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

² Forslaget til kodeks for politisamarbejde består af 1) forslag til Rådsafgørelse om operativt politisamarbejde (omfattet af retsforbeholdet, men udgør udbygning af Schengenreglerne), 2) forslag til direktiv om informationsudveksling (omfattet af retsforbeholdet, men udgør udbygning af Schengenreglerne) og 3) automatiseret informationsudveksling (omfattet af retsforbeholdet – ikke udbygning af Schengenreglerne, men baseret på Prüm-reglerne om informationsudveksling).

Kommissionen har henvist til, at:

”Foranstaltninger på området frihed, sikkerhed og retfærdighed falder ind under 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 TEUF, ifølge hvilket Unionen kun handler, 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 handling 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 kontrol af personer ved de ydre grænser, som er en forudsætning for området uden kontrol ved de indre grænser. Schengenområdet integritet og behovet for at sikre ensartede betingelser for udøvelse af retten til fri bevægelighed kræver desuden en sammenhængende tilgang i hele Schengenområdet, hvad angår tillidsskabende foranstaltninger ved de ydre grænser, herunder restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU og en reaktion på tredjelandes myndigheders instrumentalisering af migranter.

Fraværet af kontrol ved de indre grænser er sikret ved artikel 77, stk. 2, litra e), i TEUF. Medlemsstaterne bevarer retten til at træffe foranstaltninger for at reagere på trusler mod den interne sikkerhed og den offentlige orden og dermed udøve den ret, der er sikret i artikel 72 i TEUF, selv om dette indebærer genindførelse af kontrol ved de indre grænser, men reglerne for en sådanne midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser er fastsat i Schengenrænsekodeksen for at sikre, at de kun anvendes på strenge betingelser. Alle ændringer af disse betingelser for genindførelse af kontrol ved de indre grænser kræver derfor EU-lovgivning.

Målet med at indføre beredskabsplanlægning for Schengenområdet, herunder specifikke foranstaltninger ved de indre grænser for at imødegå en trussel, der påvirker et flertal af medlemsstaterne på samme tid, og afbøde de negative virkninger af grænsekontrol, når den er uundgåelig, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, når de handler hver for sig, og kan bedre nås på EU-plan. Unionen kan derfor vedtage de foreslåede foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet.”

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

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 (Schengengrænsekodeks) fastsætter regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer Schengen-området ydre grænser, ligesom den indeholder bestemmelser med henblik på at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem medlemsstaterne. Schengengrænsekodeks er gennemført i dansk ret, jf. lov nr. 301 af 19. april 2006 med efterfølgende ændringer.

En række bestemmelser i udlændingeloven er følgelovgivning, der er vedtaget i forbindelse med implementering af Schengengrænsekodeksen.

Udlændingelovens kapitel 5 omhandler afvisning. Udlændingelovens § 28 indeholder således regler om afvisning af udlændinge ved indrejse fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen.

Endvidere indeholder udlændingelovens kapitel 7 regler om kontrollen med udlændinges indrejse, ophold og udrejse mv. For så vidt angår kontrol ved den ydre grænse følger det af udlændingelovens § 38, stk. 1, at ind- og udrejsekontrol på de ydre grænser skal finde sted i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 7 og 8. Det følger endvidere af udlændingelovens § 38, stk. 2, at der ikke må ske ind- og udrejsekontrol ved grænsen til et Schengenland. Dog kan der undtagelsesvist ske kontrol ved en sådan grænse i medfør af Schengengrænsekodeksens artikel 25.

7. Konsekvenser

Forslaget vurderes ikke i sig selv at have samfunds-, erhvervsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser.

Lovgivningsmæssige konsekvenser og statsfinansielle konsekvenser

Hvis Danmark tilslutter sig forordningen, er Danmark som nævnt bundet af reglerne på mellemstatsligt grundlag.

En sådan tilslutning og gennemførelse af forordningen i dansk ret forventes at have lovgivningsmæssige konsekvenser og vil endvidere potentielt kunne have begrænsede statsfinansielle konsekvenser, såsom eksempelvis øgede administrationsomkostninger ved øget koordination samt samarbejde på rejseområdet ift. håndteringen af kommende sundhedskriser. Dette vil blive analyseret yderligere, når man er kommet nærmere en vedtagelse af retsakten.

Det bemærkes, at det fremgår af budgetvejledningen, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme.

8. Høring

Sagen har tidligere været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandrings samarbejde den 9. februar 2022 forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. marts 2022. Der fremkom i den forbindelse nedenstående bemærkninger.

Dansk Flygtningehjælp udtrykker bekymring over Kommissionens forslag om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet, da forslaget indeholder en fravigelse af rettighederne for asylansøgere, som kommer til EU for at søge beskyttelse. Dansk Flygtningehjælp fremhæver, at retten til at søge asyl er beskyttet af både EU-retten og international lov, og EU bør kunne håndtere konfliktsituationer med sine nabolande uden at fravige grundlæggende rettigheder. Endelig understreger Dansk Flygtningehjælp, at det er afgørende for at sikre overholdelse af princippet om non-refoulement, at alle asylansøgere sikres adgang til fair og effektive asylprocedurer, og desuden at sårbare asylansøgere skal identificeres og få adgang til passende asylprocedurer.

Dansk Luftfart og DI Transport har bemærket, at hvis der åbnes for API på flyrejser inden for Schengenområdet, vil det i praksis svare "til at genindføre paskontrol intra-Schengen". Dansk Luftfart og DI Transport mener, at dette vil have erhvervsøkonomiske konsekvenser. For det første, er det Dansk Luftfart og DI Transports erfaring "fra indførelsen af PNR-direktivet, at alle lande hver for sig indfører forskellige regelsæt. Det giver luftfarten omkostninger til at udvikle systemer for lige så mange lande, som indfører API-regler. Dernæst vil det kraftigt øge luftfartsselskabernes transaktionsomkostninger. Ligeledes er det, som nævnt, i praksis en genindførelse af paskontrol, da passet skal swipes ved afrejse. Det er så et spørgsmål, om det kan gøres elektronisk eller manuelt i lufthavnene. Under alle omstændigheder vil det betyde forøget check-in tid og generelt endnu en forhindring og kompleksitet for luftfarten og flypassagererne." Det bemærkes hertil, at udvidelse af API til intra-Schengenområdet som nævnt ovenfor ikke vil ske med ændringerne i Schengen-grænsekodeks, idet der vil skulle skabes et retlig grundlag herfor ved revision af EU-reglerne for API. Ændringerne i Schengen-grænsekodeks tydeliggør alene, at Schengen-grænsekodeks ikke vil forhindre en anvendelse af API i relation til flyvninger inden for Schengenområdet, hvis der skabes et retlig grundlag herfor ved revision af EU-reglerne for API.

Amnesty International bemærker, at forslagets definition af "instrumentalisering af migranter" er mangelfuldt, kan føre til afvigelser fra gældende EU- og folkeret og øge risikoen for politisk misbrug. Amnesty International fraråder, at migranter opfattes som en trussel, og gør i den anledning opmærksom på, hvordan denne opfattelse kan føre til krænkelser af migranternes grundlæggende rettigheder. Endelig bemærker Amnesty International, at begrænsning af adgang til grænseovergangssteder kan forhindre og afskrække personer fra at passere grænser på ordentlig vis og derved adgangen til beskyttelse.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er overordnet positiv over Kommissionens forslag, idet regeringen finder det vigtigt, at forslaget anerkender, at det er op til medlemsstaterne at vurdere, hvorvidt der er behov for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre Schengengrænser, ligesom der anerkendes et behov for at styrke de ydre grænser.

Regeringen stiller sig endvidere positiv over for intentionen om øget koordination og samarbejde på rejseområdet ift. håndteringen af kommende sundhedskriser, som er baggrunden for forslaget. Regeringen støtter herunder arbejdet for at fastsætte de relevante rammer for processen omkring en EU-koordineret tilgang ift. rejser fra tredjelande. Regeringen er dog forbeholden over for indholdet i forordningen vedrørende bindende restriktioner ved indrejse til medlemsstaterne, da det fortsat bør være medlemslandene, der selv fastsætter indrejserestriktioner på baggrund af vurderinger af nationale sundhedsmyndigheder.

Regeringen ser derudover positivt på forslaget om en ny procedure for overførsel til en anden medlemsstat af tredjelandsstatsborgere, der er indrejst illegalt på medlemsstaternes område, og som er pågrebet i nærheden af de indre grænser. Regeringen finder, at den foreslåede procedure udgør et nyt effektivt supplement til håndtering af sekundær migration.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. marts 2022.