



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Forslag til forordning om indførelse af en tilbagesendelsesprocedure ved grænserne, og om ændring af forordning (EU) 2021/1148

= Nyt forhandlingsoplæg

KOM nr. foreligger ikke (forslaget indeholder bestemmelser, der tidligere er fremgået af KOM(2020) 611 og KOM(2020) 613)

Nyt notat

Sagen er omfattet af retsforbeholdet¹

1. Resumé

Kommissionens forslag til ny Migrations- og asylpakt fra 2020 indeholder forslag om en ny grænseprocedure for tilbagesendelse. Denne procedure reguleres i hhv. forslag til ny asylprocedureforordning og forslag til ny kriseforordning. Begge disse forslag til forordninger er omfattet af det danske retsforbehold. Det belgiske formandskab har d. 3. februar 2024 fremlagt et forslag til en ny retsakt, der udskiller og samler bestemmelserne vedr. grænseproceduren for tilbagesendelse i de to forordningsforslag til et selvstændigt forordningsforslag, der samler de Schengenrelevante bestemmelser og udgør en udbygning af Schengenreglerne. Formandskabets forslag følger en anbefaling fra Rådets Juridiske Tjeneste og Europa-Parlamentets juridiske tjeneste. Forslaget vurderes ikke at forpligte ikke Danmark og de Schengenassocierede lande (Norge, Schweiz, Island og Liechtenstein) til at indføre grænseprocedurer for asyl svarende til den obligatoriske grænseprocedure for asyl, der indgår i Kommissionens forslag til asylprocedureforordning og ny kriseforordning som en forudsætning for en efterfølgende grænseprocedure for tilbagesendelse. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, men udgør en udbygning af Schengenreglerne. Danmark skal derfor inden seks

5. februar 2024

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uim@uim.dk

Web www.uim.dk

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Morten Larsen Nonboe

Tel. 61 98 33 23
Mail mln@uim.dk

Akt-id 2604127

¹ Forslaget 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 direktivet i imidlertid udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forslaget afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

måneder efter en evt. vedtagelse beslutte, om Danmark vil gennemføre rets-akten i dansk ret og dermed være bundet på mellemstatsligt grundlag. Forslaget vurderes på nuværende tidspunkt ikke at have konsekvenser for Danmark, men ventes at blive aktiveret, hvis Danmark på et tidspunkt skulle vælge nationalt at indføre en grænseprocedure for asyl. Retsakten vurderes i så fald at kunne få lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Retsakten indeholder ud over bestemmelserne om grænseproceduren for tilbagesendelse tekniske ændringer i forordning 2021/1148 om EU's instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (BMVI), der også udgør en Schengenretsakt. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Regeringen kan støtte forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde i september 2020 forslag til en ny Migrations- og asylpagt. Der indgår i Migrations- og asylpagten bl.a. et forslag til en ny asylprocedureforordning. Forslaget til en asylprocedureforordning indeholder bl.a. obligatoriske grænseprocedurer for asyl- og tilbagesendelse. Grænseprocedurerne for asyl og tilbagesendelse i forslaget til asylprocedureforordning medfører, at tredjelandsborgere ikke formelt anses som indrejste på en medlemsstats område og skal opholde sig i nærheden af medlemsstatens ydre grænser, mens procedurerne pågår. Forslaget til asylprocedureforordning er omfattet af det danske retsforbehold.

Kommissionen har med Migrations- og asylpagten også fremlagt forslag til ny forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet. Denne forordning er som asylprocedureforordningen omfattet af det danske retsforbehold. Danmark kan dog tilslutte sig visse bestemmelser i relation til Dublin-samarbejdet på baggrund af Danmarks parallelaftale om deltagelse i Dublin-samarbejdet. Efter kriseforordningen kan medlemsstaterne i tilfælde af en krisesituation få tilladelse til at fravige visse regler om grænseprocedurerne for asyl og tilbagesendelse.

3. Formål og indhold

Det belgiske formandskab har den 3. februar 2024 fremlagt forslag til at udskille og samle bestemmelserne om grænseproceduren for tilbagesendelse fra forslagene til asylprocedureforordning og kriseforordning i en selvstændig Schengenretsakt vedr. grænseproceduren for tilbagesendelse. De øvrige bestemmelser i begge forordningsforslag fastholdes uændret.

Formandskabets forslag følger en anbefaling fra Rådets Juridiske Tjeneste og Europa-Parlamentets juridiske tjeneste. De juridiske tjenester anbefaler, at bestemmelserne vedr. tilbagesendelse fremgår af en Schengenretsakt, fordi tilbagesendelse udgør en del af Schengenreglerne og ikke EU's asylregler.

Bestemmelser fra asylprocedureforordningen

Forslaget til den særskilte Schengenretsakt indeholder bestemmelser fra forslaget til asylprocedureforordning vedrørende grænseproceduren for tilbage-

sendelse. Det fremgår blandt andet af disse bestemmelser, at tredjelandsborgere i grænseprocedure for tilbagesendelse efter afslag i grænseprocedure for asyl i henhold til forslaget til asylprocedureforordning ikke anses for indrejste på en medlemsstats område. Medlemsstaterne skal kræve, at tredjelandsborgeren i en periode på maksimalt 12 uger opholder sig på et bestemt område i nærheden af en ekstern grænse – eller andre områder, hvis medlemsstaten ikke har kapacitet til dem ved den eksterne grænse – uden at dette anses for tilladelse til formel indrejse. Hvis grænseproceduren for tilbagesendelse ikke kan gennemføres inden for 12 uger, overgår tredjelandsborgeren til almindelige tilbagesendelsesprocedurer i henhold til tilbagesendelsesdirektivet (Schengenretsakt).

Det fremgår endvidere, at tredjelandsborgere i grænseproceduren for tilbagesendelse, der har været frihedsberøvet under grænseproceduren for asyl i henhold til asylprocedureforordningen, fortsat kan frihedsberøves. Det fremgår videre, at tredjelandsborgere, der ikke har været frihedsberøvet under en grænseprocedure for asyl i henhold til asylprocedureforordningen, kan frihedsberøves i henhold til tilbagesendelsesdirektivet. Frihedsberøvelse skal ske så kortvarigt som muligt og ikke længere end 12 uger.

Bestemmelse fra kriseforordningsforslaget

Forslaget indeholder desuden bestemmelser, der tidligere har indgået i kriseforordningsforslaget. Det fremgår blandt andet af disse, at fristen på 12 uger i krisesituationer kan forlænges med yderligere seks uger. Det fremgår endvidere, at fristen for frihedsberøvelse på 12 uger ligeledes kan forlænges med yderligere seks uger i krisesituationer.

Bestemmelse vedr. ændring i forordning 2021/1148 af om instrumentet for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (BMVI)

Det indgår desuden i forslaget tekniske ændringer til gældende forordning 2021/1148 om EU's instrument for finansiel støtte til grænseforvaltning og visumpolitik (BMVI) som del af EU's Fond for Integreret Grænseforvaltning. BMVI udgør en udbygning af Schengenreglerne.

Ændringerne i BMVI-forordningen har tidligere under forhandlinger om Migrations- og asylpagten været indsat i forslaget til forordning om asyl- og migrationsforvaltning (AMMR). Kommissionen fremlagde oprindeligt også forslaget til denne forordning i september 2020 ved lancering af forslaget til Migrations- og asylpagten. AMMR er omfattet af Danmarks retsforbehold. Danmark deltager imidlertid i Dublin-samarbejdet på mellemstatsligt grundlag via en parallelaftale. Da dele af AMMR, der udgør en ændring af Dublinforordningen, vil Danmark skulle give Europa-Kommissionen meddelelse om, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre disse dele af forordningen i dansk ret inden for 30 dage efter vedtagelsen. Resten af forordningen kan Danmark ikke deltage i.

Formandskabet har indsat ændringsbestemmelserne i den nye særskilte Schengenretsakt i stedet for asylretsakten AMMR. Bestemmelserne vedrører BMVI-finansiering af solidaritetstiltag under AMMR og har ikke betydning for reglerne vedrørende grænseproceduren for tilbagesendelse.

Forslagets betydning for Danmark

Det fremgår af forslaget, at henvisninger til asylprocedureforordningen for de medlemslande, der ikke er omfattet af asylprocedureforordningen, skal forstås som henvisninger til tilsvarende nationale regler. Dette vurderes ikke at medføre et krav om, at Danmark og de Schengenassocierede lande (Norge, Schweiz, Island og Liechtenstein) skal indføre en grænseprocedure for asyl i national ret. Retsakten vurderes derfor for Danmark og de Schengenassocierede lande at ville udgøre hvilende bestemmelser, der først vil blive aktiveret, hvis landene på et senere tidspunkt skulle indføre en grænseprocedure for asyl efter nationale regler.

Det bemærkes, at såfremt Danmark senere skulle vælge at indføre en lignende grænseprocedure for asyl, er det vurderingen, at Danmark fortsat alene vil være bundet af retsaktens bestemmelser vedr. grænseproceduren for tilbagesendelse og *ikke* af selve asylprocedureforordningen, der er omfattet af retsforbeholdet.

Bestemmelserne vedr. BMVI i retsakten har ikke betydning for Danmark.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver.

5. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt.

6. Gældende dansk ret

Danmark har ikke en grænseprocedure for asyl, der ligner asylprocedureforordningens foreslåede grænseprocedure for asyl.

Danmark har ikke en grænseprocedure for tilbagesendelse som den, der foreslås med Schengenretsakten om indførelse af en tilbagesendelsesprocedure ved grænserne.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Vedtagelsen af den foreslåede retsakt udgør en udbygning af Schengenreglerne, hvorfor Danmark inden for seks måneder efter, at Rådet har truffet foranstaltning om forslaget, træffer afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne foranstaltning i sin nationale lovgivning

Det vurderes imidlertid at være en forudsætning for, at retsaktens bestemmelse vedr. grænseproceduren for tilbagesendelse vil kunne finde anvendelse i Danmark, at Danmark har en procedure, der svarer til grænseproceduren for asyl i asylprocedureforordningen. Retsakten vil derfor alene aktiveres for Danmark, såfremt Danmark vælger at etablere en tilsvarende grænseprocedure for asyl.

Det bemærkes, at Danmark ikke efter gældende ret har en asylprocedure, der svarer til grænseproceduren for asyl. Såfremt Danmark senere skulle vælge nationalt at etablere en lignende ordning, vil det alene fortsat være reglerne om grænseproceduren for tilbagesendelse, der finder anvendelse for Danmark, da reglerne om grænseproceduren for asyl som reguleret i asylprocedureforordningen, under alle omstændigheder vil være omfattet af retsforbeholdet.

Den foreslåede retsakts bestemmelser vedr. grænseproceduren for tilbagesendelse har derfor som udgangspunkt ingen lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark for nuværende.

Forslagets bestemmelser vedr. BVMI-forordningen har ligeledes ikke lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Forslagets bestemmelser vedr. grænseproceduren for tilbagesendelse vurderes ikke i sig selv at have økonomiske konsekvenser, herunder ifm. en efterfølgende dansk tilslutning. Såfremt Danmark senere indfører en national grænseprocedure for asyl og aktivere forordningen om grænseprocedure for tilbagesendelse, vil det kunne have statsfinansielle konsekvenser. De nærmere statsfinansielle konsekvenser heraf vil blive afklaret ifm. evt. beslutning om indførsel heraf. Det bemærkes, at afledte nationale udgifter, som følge af EU-retsakter, afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Forslagets bestemmelser vedr. BVMI-forordningen har ikke økonomiske konsekvenser for Danmark.

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS) den 5. februar 2024.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter forslaget om en Schengenforordning om en grænseprocedure for tilbagesendelse og ændringer i BMVI-forordningen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering den 1. oktober 2020 og 11. november 2020 for så vidt angår forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet og om ny asylprocedureforordning, samt den 2. december 2022 for så vidt angår forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet. Forordningen om asyl- og migrationsforvaltning (AMMR) blev forelagt til forhandlingsoplæg den 17. maj 2023. Forslaget om forordning om håndtering af krise, instrumentalisering og force majeure blev forelagt til forhandlingsoplæg den 27. juni 2023.