

## Kommenteret dagsorden



## Udlændinge- og Integrationsministeriet

### Samlenotat

vedrørende de sager under Udlændinge- og Integrationsministeriets ressort, der behandles på indenrigsdelen af rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5. december 2023 og øvrige sager

Dagsordenspunkt Side

**Dagsordenspunkt 11. Schengenrådets generelle tilstand ("Schengen-Rådet") - a) Schengen Barometer s. 3**

**KOM dokument foreligger ikke**

= Udveksling af synspunkter

**Dagsordenspunkt 12. Schengenrådets generelle tilstand – b) mere effektive systemer for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere uden lovligt ophold s. 6**

**KOM dokument foreligger ikke**

= udveksling af synspunkter

**Dagsordenspunkt 13. Fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien s. 10**

**KOM dokument foreligger ikke**

= Vedtagelse

**Dagsordenspunkt 14. Migrations- og asylpagten s. 15**

**KOM dokument foreligger ikke**

= Fremskridtsrapport

**Dagsordenspunkt 15. Asyl og migration: ekstern dimension s. 18**

**KOM dokument foreligger ikke**

= Fremskridtsrapport

16. november 2023

Udlændinge- og  
Integrationsministeriet

Internationalt Migrationsamarbejde  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2023 - 3041  
Akt-id 2508029

**Dagsordenspunkt 16. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2018/1806 for så vidt angår revision af suspensionsmekanismen s. 22**

**KOM (2023) 642**

= Sagen er ikke på rådsmødet, men forventes vedtaget i Rådet snarligt

## Dagsordenpunkt X: Schengenrådets generelle tilstand ("Schengen-Rådet") - a) Schengen Barometer

### KOM dokument foreligger ikke

= Udveksling af synspunkter

| *Revideret notat.*

#### 1. Resumé

*Formandskabet lægger op til en overordnet drøftelse af Schengenrådets generelle tilstand, herunder med en præsentation fra Kommissionen af nyt Schengenbarometer med relevant data på centrale områder. Det forventes, at der op til rådsmødet vil blive fremsendt et drøftelsesdokument om Schengenrådets generelle tilstand. Fra dansk side støttes generelt målsætningen om mere politisk styring af Schengensamarbejdet gennem drøftelser i "Schengenrådet", herunder drøftelser af Schengenrådets aktuelle funktion. Fra dansk side støttes endvidere de fire prioriteter for dette års Schengencyklus, som Rådet drøftede i juni 2023 i forlængelse af Kommissionens årlige Schengenstatusrapport fra maj 2023. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, retsforbeholdet, gældende dansk ret og har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.*

#### 2. Baggrund

I første halvdel af 2022 opnåedes opbakning til at betegne den del af rådsmødet (retlige og indre anliggender), der behandler Schengenrelaterede sager, for "Schengenrådet" ('Schengen Council'). Formålet var at øge politisk fokus på og styring af Schengensamarbejdet. Med den såkaldte Schengenstatusrapport fra maj 2022 har Kommissionen samtidig lanceret et koncept med etårige såkaldte Schengencyklusser, hvor der hvert år opstilles prioriteter for Schengensamarbejdet. Der har foreløbigt været afholdt møder i Schengenrådet ved rådsmøderne (retlige og indre anliggender) i marts, juni, oktober og december 2022 samt marts, juni og oktober 2023. Under daværende fransk formandskab introduceredes også et såkaldt Schengenbarometer med data om status på centrale områder vedrørende bl.a. situationen ved de ydre grænser og intern sikkerhed inden for Schengenområdet. Formålet med barometeret er at identificere og analysere udfordringer samt tendenser, som kan påvirke Schengenrådets generelle tilstand.

#### 3. Formål og indhold

Det forventes, at det spanske formandskab vil strukturere drøftelsen af Schengenrådets generelle tilstand på baggrund af nyt Schengenbarometer, som

forventes at blive udsendt før rådsmødet. Det nye Schengenbarometer forventes bl.a. at indeholde nye data om situationen ved de ydre og indre grænser og intern sikkerhed.

Kommissionen har den 16. maj 2023 vedtaget en ny Schengenstatusrapport. Kommissionen opstiller i Schengenstatusrapporten følgende prioriteter for Kommissionen i den kommende Schengencyklus:

- Styrke de eksisterende værktøjer samt forsyne Schengenrådet med de nødvendige rammer for mere politisk styring af Schengen.
- Yderligere styrkelse af EU's ydre grænser.
- Fastholde fokus på mere effektiv tilbagesendelse.
- Forbedre den interne sikkerhed i Schengen, herunder bekæmpe organiseret kriminalitet og narkotikasmugling.
- Fortsat fokus på udvidelsen af Schengen ved rådsafgørelser om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien og Bulgarien inden udgangen af 2023.
- Udfasning af intern grænsekontrol og implementering af alternative foranstaltninger.
- En mere strategisk og politisk anvendelse af visumregelsættet.

Det fremgik af rapporten, at Kommissionen i medfør af Schengengrænsekodex artikel 27 har besluttet at indlede formelle konsultationer med de lande (Danmark, Frankrig, Norge, Sverige, Tyskland og Østrig), som har genindført grænsekontrol.

Ved Schengenrådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) i juni 2023 fremlagde det svenske formandskab følgende prioriteter for Rådet, som der generelt var opbakning til:

1. Forvaltning af Schengenområdet og anvendelse af Schengenreglerne, herunder at fortsætte drøftelserne med henblik på Bulgariens og Rumæniens fulde anvendelse af Schengenreglerne.
2. Tilbagesendelsessystemerne skal være mere effektive.
3. Retshåndhævelsessamarbejdet skal styrkes for at bekæmpe grænseoverskridende, grov og organiseret kriminalitet og sætte ind over for ulovlig narkotikahandel.
4. Forbedring af forvaltningen af EU's grænser.

På rådsmødet i oktober 2023 præsenterede Kommissionen seneste udgave af Schengenbarometeret. I forbindelse med præsentationen havde Schengenrådet en drøftelse af bekæmpelse af menneskesmugling.

I 2024 ventes Kommissionen at indkalde til nyt møde i det såkaldte Schengen Forum, der blev lanceret i forbindelse med fremsættelse af forslaget til migrations- og asylpagten i 2020. Ved møderne i Schengen Forum deltager repræsentanter fra Europa-Parlamentet og civilsamfundsorganisationer med

henblik på at tilvejebringe et stærkere Schengensamarbejde ved at gøre status over resultater på initiativer samt identificere udfordringer.

#### **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 været forelagt Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS) den 14. november 2023.

#### **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 støtter målsætningen om mere politisk styring af Schengensamarbejdet, herunder drøftelser af Schengenrådets aktuelle funktion i Rådet. Fra dansk side støttes de fire prioriteter for dette års Schengencyklus, som Rådet drøftede i juni 2023 i forlængelse af Kommissionens årlige Schengenstatusrapport fra maj 2023.

#### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Folketingets Europaudvalg blev den 24. februar 2022 orienteret om oprettelsen af 'Schengenrådet' inden for rammerne af rådsmødeformationen (retlige og indre anliggender). Udvalget er tillige blevet orienteret i forbindelse med de planlagte drøftelser af Schengenrådets generelle tilstand på rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2022, den 13.-14. oktober 2022, den 8.-9. december 2022, den 9-10. marts 2023, den 8.-9. juni 2023 og den 19.-20. oktober 2023.

## **Dagsordenpunkt x: Schengenområdet generelle tilstand – b) mere effektive systemer for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold**

### **KOM dokument foreligger ikke**

= udveksling af synspunkter

*Nyt notat.*

#### **1. Resumé**

*Formandskabet ønsker i forbindelse med drøftelse af Schengenrådets generelle tilstand, en udveksling af synspunkter vedr. mere effektive systemer for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold. Initiativet vurderes navnlig at skulle ses på baggrund af terrorangrebet i Bruxelles den 16. oktober 2023, som blev begået af en afvist asylansøger uden lovligt ophold. I 2019 fremsatte Kommissionen et forslag vedrørende omarbejdning af det gældende udsendelsesdirektiv. Videre forhandlinger har afventet Europa-Parlamentet siden 2019. Kommissionen har tidligere i 2023 lanceret en operationel strategi for mere effektiv tilbagesendelse. I forlængelse af konklusioner fra Det Europæiske Råd har Kommissionen i marts 2023 vedtaget en henstilling til medlemsstaterne om gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse. I forlængelse af terrorangrebet i Belgien ventes Kommissionen at sætte fornyet fokus på mere effektiv tilbagesendelse. Fra dansk side er man generelt positiv over for tiltag, der effektiviserer tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold i EU. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, retsforbeholdet eller gældende dansk ret og har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.*

#### **2. Baggrund**

Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2008/115/EF om fælles standarder og procedurer i medlemslande for tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold (udsendelsesdirektivet) blev vedtaget i 2008 og trådte i kraft i 2010.

Udsendelsesdirektivet udgør en udbygning af Schengenreglerne i det omfang, det finder anvendelse på tredjelandstatsborgere, som ikke opfylder eller ikke længere opfylder de betingelser for indrejse, der er fastsat i Schengenrænsekodeksen.

Det Europæiske Råd understregede i juni 2018, at det er nødvendigt at styrke den effektive tilbagesendelse af irregulære migranter betydeligt og udtrykte tilfredshed over Kommissionens planer om at forelægge lovgivningsforslag om en mere effektiv og sammenhængende europæisk politik for tilbagesendelse. Kommissionen fremsatte den 12. september 2018 et forslag til omarbejdning af udsendelsesdirektivet. Forslaget indeholdt en ny procedure for

hurtig tilbagesendelse af ansøgere om international beskyttelse, der har fået afslag på deres ansøgning i forbindelse med en asylgrænseprocedure (gældende asylproceduredirektiv giver mulighed for frivillig anvendelse af en grænseasylprocedure, jf. også nedenfor). Forslaget indeholdt desuden mere effektive regler om vedtagelse af afgørelser om tilbagesendelse, klager, frister for frivillig udrejse og sikring af sammenhæng til asylprocedurer og mere effektiv brug af frihedsberøvelse.

Den 7. juni 2019 opnåedes enighed i Rådet om en delvis generel indstilling om omarbejdning af udsendelsesdirektivet. Den delvist generelle indstilling omfattede ikke forslaget om bestemmelser om grænseproceduren. Europa-Parlamentet har endnu ikke vedtaget rapport med mandat mhp. videre forhandlinger.

Kommissionen fremlagde i september 2020 forslag til ny asylprocedureforordning som led i forslaget til ny Migrations- og Asylpagt. Med forslaget lægges der op til i asylprocedureforordningen at integrere en grænseprocedure vedr. tilbagesendelse for ansøgere om international beskyttelse, der har fået afslag på deres ansøgning i forbindelse med en ny obligatorisk grænseasylprocedure. Rådet vedtog i juni 2023 en generel indstilling på forslaget. Forslaget til Asylprocedureforordningen er omfattet af retsforbeholdet. Forhandlinger med Europa-Parlamentet pågår som element i forhandlingerne om ny Migrations- og Asylpagt.

Kommissionen har i 2022 udnævnt en såkaldt tilbagesendelseskoordinator mhp. at sikre mere effektive tilbagesendelser og koordination blandt medlemsstaterne. Tilbagesendelseskoordinatoren er formand for et såkaldt højniveauetværk for tilbagesendelse (High-Level Network for Return) med deltagelse af medlemsstaterne og Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex).

Kommissionen vedtog i januar 2023 en operationel strategi for tilbagesendelse. Strategien fremhæver, at ud af 340.515 afgørelser om tilbagesendelse i 2021 blev blot 21 pct. gennemført i praksis. Kommissionens strategi har bl.a. fokus på mere effektive procedurer i medlemsstaterne, frivillig hjemrejse og mere samarbejde mellem medlemsstaterne.

Siden den 7. marts 2023 har medlemsstaterne i henhold til det såkaldte udsendelsesdirektiv (2018/1860) skullet indtaste afgørelser om tilbagesendelse i Schengeninformationssystemet (SIS), når der er truffet en afgørelse om tilbagesendelse. Medlemsstaterne kan dermed straks se, om en tredjelandstatsborger, der er blevet pågrebet af en kompetent myndighed, allerede er genstand for en afgørelse om tilbagesendelse, der er truffet af en anden medlemsstat. Det Europæiske Råd opfordrede i februar 2023 medlemsstaterne til gensidig anerkendelse af afgørelser om tilbagesendelse. Kommissionen har i marts 2023 vedtaget en henstilling til medlemsstaterne herom.

Det bemærkes, at gensidig anerkendelse af tilbagesendelsesafgørelser i teorien er en god ordning, men at det praktisk vil føre til et ineffektivt udsendelsessystem i Danmark, og dermed medføre flere udlændinge i udsendelsesposition. Der er en længere række praktiske problemstillinger omkring gensidig anerkendelse, herunder navnlig sproglige barrierer medlemsstaterne imellem, ligesom der også er juridiske problemstillinger, som der heller ikke er taget stilling til.

### **3. Formål og indhold**

Kommissionen ventes navnlig på baggrund af terrorangrebet i Bruxelles den 16. oktober, som blev begået af en afvist asylansøger, som befandt sig ulovligt i Belgien, at sætte fornyet fokus på mere effektiv tilbagesendelse. Kommissionens tilbagesendelseskoordinator har efter angrebet gennemført et særmøde i højniveaunetværket for tilbagesendelse med fokus på bedre forståelse af medlemslandenes udfordringer for tilbagesendelse af udlændinge, der udgør sikkerhedsrisici og udveksling af bedste praksis.

Kommissionen har desuden fremhævet, at en allerede planlagt tematisk Schengenevaluering på området for tilbagesendelse i 2024 også skal bidrage til at finde fælles løsninger for mere effektiv tilbagesendelse, herunder af udlændinge der udgør sikkerhedsrisici. Kommissionen venter, at henstillinger fra den tematiske evaluering kan bidrage til at etablere en Schengenmodel for tilbagesendelse.

### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet udtalelse i sagen om omarbejdelse af udsendelsesdirektivet.

### **5. Nærhedsprincippet**

Ikke relevant.

### **6. Gældende dansk ret**

Udsendelsesdirektivet er implementeret i dansk ret i udlændingeloven og hjemrejseloven.

### **7. Konsekvenser**

Sagen vurderes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige og økonomiske konsekvenser.

### **8. Høring**

Sagen har været forelagt Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS) den 14. november 2023.

### **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

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



## **10. Regerings generelle holdning**

Fra dansk side er man generelt positiv over for tiltag, der effektiviserer tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold i EU.

## **11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg**

Folketingets Europaudvalg blev forelagt Kommissionens forslag til omarbejdning af udsendelsesdirektivet den 5. oktober og den 30. november 2018 i forbindelse med forelæggelse af rådsmøder (retlige og indre anliggender) hhv. den 11.-12. oktober 2018 og den 6.-7. december 2018. Forslaget af omarbejdning af udsendelsesdirektivet blev forelagt den 29. maj 2019 til forhandlingsoplæg i forbindelse med forelæggelse af rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 6.-7. juni 2019. Grund- og nærhedsnotat om forslaget om omarbejdning af udsendelsesdirektivet blev fremsendt den 21. december 2018.

## Dagsordenpunkt x: Fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien

### KOM dokument foreligger ikke

= Vedtagelse

Revideret notat.

#### 1. Resumé

*Det spanske formandskab har sat vedtagelse af forslag til rådsafgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien på dagsordenen for rådsmødet. Fuld anvendelse vil medføre ophævelse af grænsekontrol ved landenes indre Schengengrænser og give landene mulighed for at udstede Schengenvisa. Det er ved de relevante Schengenevalueringsprocedurer allerede i 2011 bekræftet, at Bulgarien og Rumænien opfylder de nødvendige betingelser for fuld anvendelse af Schengenreglerne. Frivillige evalueringer har i efteråret 2022 genbekræftet, at Bulgarien og Rumænien lever op til Schengenreglerne. Der er planlagt ny frivillig evaluering af Bulgarien i november 2023. Enkelte lande har hidtil kædet en rådsafgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien sammen med fremskridt i forhold til retssikkerhed og korruptionsbekæmpelse og den generelle migrationsituation i Europa. Det var ved rådsmøde i december 2022 derfor ikke muligt at opnå enighed om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien. Det er usikkert, om de pågældende landes positioner vil ændre sig frem mod rådsmødet. Folketinget gav i juni 2022 mandat til, at Danmark kan tilslutte sig fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien. Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt. Rådsafgørelser om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien vurderes at nødvendiggøre enkelte ændringer i udlændingeloven. Sagen vurderes i øvrigt ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser, og sagen giver i øvrigt ikke anledning til at redegøre nærmere for dansk ret. Sagen vurderes ikke at have statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Regeringen anerkender i overensstemmelse med de relevante rådskonklusioner, at Bulgarien og Rumænien opfylder de krav, der følger af Schengenreglerne, og at der derfor er grundlag for, at Rådet træffer afgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne. Regeringen noterer, at de frivillige evalueringer af Bulgarien og Rumænien, der fra dansk side har været lagt stor vægt på, er gennemført med positivt resultat. Regeringen forventer at kunne støtte fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien.*

#### 2. Baggrund

Bulgarien og Rumænien indtrådte i EU den 1. januar 2007. Schengenreglerne anses i forbindelse med forhandlingerne om optagelse af nye medlemsstater som gældende regler, der skal accepteres fuldt ud af alle stater, der søger om optagelse. Det følger imidlertid af tiltrædelsesakten for Bulgarien og Rumæ-

nien, at Rådet afgør, hvornår den fulde anvendelse af Schengenreglerne, herunder ophævelse af den indre grænsekontrol i forhold til de to medlemsstater, finder anvendelse. Denne afgørelse kan først træffes, når det i overensstemmelse med de relevante Schengenevalueringsprocedurer er sikret, at Bulgarien og Rumænien fuldt ud lever op til Schengenreglerne. Afgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne træffes i henhold til tiltrædelsesakten for Bulgarien og Rumænien efter høring af Europa-Parlamentet med enstemmighed i Rådet blandt de medlemmer, hvor Schengenreglerne allerede finder fuld anvendelse. Der er fra 2009 til 2011 gennemført de relevante Schengenevalueringer af Bulgarien og Rumænien. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 vedtog Rådet konklusioner om afslutning af evalueringen af Bulgariens og Rumæniens gennemførelse af Schengenreglerne. Det fremgår af rådskonklusionerne, at betingelserne for, at Rådet efter tiltrædelsesakten for Bulgariens og Rumæniens optagelse i EU kan træffe afgørelse om at ophæve den indre grænsekontrol mellem Bulgarien og Rumænien og de øvrige Schengenlande, er opfyldt.

Folketinget gav den 19. september 2011 mandat til, at Danmark kunne tilslutte sig fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien, herunder ophævelse af kontrollen ved de indre grænser. Trods flere forsøg i den efterfølgende periode lykkedes det ikke at opnå enstemmighed i Rådet herom.

Folketinget gav den 21. juni 2022 fornyet mandat til, at Danmark kan støtte fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien (og Kroatien), herunder ophævelse af kontrollen ved de indre grænser.

Der blev i den forbindelse fsva. Bulgarien og Rumænien lagt stor vægt på nye frivillige evalueringer.

Kommissionen har i efteråret 2022 gennemført de frivillige evalueringer af Bulgarien og Rumænien med deltagelse af eksperter fra en række medlemsstater (herunder en ekspert fra Danmark). Efter bl.a. dansk ønske har de frivillige evalueringer haft et bredt sigte på tværs af Schengenreglerne, herunder forvaltning af ydre grænser, tilbagesendelse og myndighedernes funktionsmåde (herunder tiltag mod korruption) i relation til anvendelse af Schengenreglerne. De frivillige evalueringer har bekræftet, at Bulgarien og Rumænien lever op til Schengenreglerne. Kommissionen har planlagt en ny frivillig evaluering af Bulgarien den 23.-24. november. Den frivillige evaluering vil fokusere på ydre grænser, politisamarbejde og tilbagesendelse med horisontalt fokus på myndighedernes funktionsmåde, grundlæggende rettigheder og større IT-systemer på Schengenområdet.

#### *Rådsmøde i december 2022*

Der blev ved rådsmødet (retlige og indre anliggender) i december 2022 truffet afgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Kroatien. Det var ved rådsmødet ikke muligt at opnå enighed om en tilsvarende rådsafgørelse for Bulgarien og Rumænien (af tekniske årsager behandles de to lande samlet).

Det skyldes, at enkelte lande har kædet en rådsafgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien sammen med fremskridt i forhold til retssikkerhed og korruptionsbekæmpelse og den generelle migrationsituation i Europa.

### **3. Formål og indhold**

I henhold til tiltrædelsesakten for Bulgarien og Rumænien finder langt størsteparten af Schengenreglerne anvendelse i landene fra tiltrædelsesdatoen. Undtaget herfra er reglerne i afsnit III i EU-kodeks for personers grænsepassage (Schengengrænsekodeks). Undtaget herfra er endvidere EU's visumregler i form af det såkaldte visumkodeks og fuld adgang til visuminformationssystemet (VIS). Bulgarien og Rumænien har derfor for nuværende ikke mulighed for at udstede Schengenvisa. Bulgarien og Rumænien har i 2021 fået læseadgang til VIS. Læseadgangen til VIS skal bl.a. facilitere landenes anvendelse af EU's nye Ind- og Udrejsesystem (EES) og andre større IT-systemer på EU-niveau.

Ved en rådsafgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne vil bestemmelserne om fravær af grænsekontrol og visum fremover finde anvendelse i Bulgarien og Rumænien.

Kommissionen har siden marts 2023 gennemført såkaldte pilotprojekter i Bulgarien og Rumænien med fokus på navnlig grænseforvaltning og hurtigere procedurer for asylbehandling og tilbagesendelse. Pilotprojekterne er afsluttet i efteråret 2023. Kommissionen har den 18. oktober 2023 præsenteret fremskridtsrapporter for projekterne. Der lægges op til fortsat samarbejde inden for projekternes genstandsfelter med styregruppemøder for at overvåge gennemførelsen af nye tiltag.

Kommissionen har over flere år løbende advokeret for fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien. Senest har Europa-Kommissionens formand, Ursula von der Leyen, i sin tale om Unionens tilstand den 13. september 2023, med hensyn til styrkelse af EU's ydre grænser, takket Bulgarien og Rumænien for at have vist vejen frem ved at indføre god praksis med hensyn til asyl og tilbagesendelse. Ifølge Kommissionens formand har Bulgarien og Rumænien dermed gjort det helt klart, at landene hører til i Schengensamarbejdet.

### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet har i 2011 afgivet en positiv udtalelse om udkast til rådsafgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien.

Europa-Parlamentet har senest den 18. oktober 2022 bekræftet sin position og opfordret til en rådsafgørelse om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien inden udgangen af 2022 mhp. ophævelse af den indre grænsekontrol ved landene tidligt i 2023.

## **5. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt.

## **6. Gældende dansk ret**

Det fremgår af udlændingelovens § 2 a, stk. 2, at et Schengenland forstås som et land, der er tilsluttet Schengenkonventionen. Bulgarien, Cypern og Rumænien anses dog ikke for Schengenlande i forhold til en række bestemmelser i udlændingeloven vedr. indrejse mv.

Sagen giver i øvrigt ikke anledning til at redegøre nærmere for dansk ret.

## **7. Konsekvenser**

Rådsafgørelser om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien vurderes at medføre ændringer i udlændingelovens § 2 a, stk. 2, således at Bulgarien og Rumænien fremover vil forstås som Schengenlande i forhold til reglerne om indrejse mv.

Sagen vurderes ikke i øvrigt at have lovgivningsmæssige konsekvenser. Sagen vurderes ikke at have statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

## **8. Høring**

Sagen har været forelagt Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS) den 14. november 2023.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Det er forventningen, at langt størsteparten af medlemsstaterne vil støtte den fulde anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien. Det kan ikke udelukkes, at enkelte medlemsstater fortsat vil kæde rådsafgørelser for Bulgarien og Rumænien sammen med status for korruptionsbekæmpelse og retsstatsreformer eller den generelle migrationssituation i EU.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen anerkender i overensstemmelse med de relevante rådskonklusioner, at Bulgarien og Rumænien opfylder de krav, der følger af Schengenreglerne, og at der derfor er grundlag for, at Rådet træffer beslutning om fuld anvendelse af Schengenreglerne.

Regeringen noterer, at de frivillige evalueringer af Bulgarien og Rumænien, som der fra dansk side har været lagt stor vægt på, er gennemført med positivt resultat. På baggrund af forhandlingsoplæg fra juni 2022 forventer regeringen at kunne støtte fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien.

### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Spørgsmålet om den fulde anvendelse af Schengenreglerne for Bulgarien, Rumænien (og Kroatien) har været forelagt Folketingets Europaudvalg den 21. juni 2022 til forhandlingsoplæg. Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 2. december 2022.

Spørgsmålet fsva. Bulgarien og Rumænien har endvidere tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg fra 2011-2015, herunder den 19. september 2011 til forhandlingsoplæg og den 2. oktober 2015 i forbindelse med rådsmøde den 6. oktober 2015, hvor punktet blev taget af dagsordenen.

## Dagsordenpunkt x: Migrations- og asylpagten

### KOM dokument foreligger ikke

= Fremskridtsrapport

*Revideret notat*

#### 1. Resumé

*Det forventes, at det spanske EU-formandsskab på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5. december 2023 vil give en status på trilogforhandlingerne om migrations- og asylpagten med Europa-Parlamentet. Sagen giver ikke i sig selv anledning til at redegøre for nærhedsprincippet, retsforbeholdet eller gældende ret og har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfiansielle konsekvenser. Regeringen støtter generelt op om formandskabets trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet.*

#### 2. Baggrund

Den 23. september 2020 præsenterede Kommissionen et forslag til en europæisk migrations- og asylpakt bestående af lovgivningsmæssige såvel som politiske initiativer. Forhandlingerne skred langsomt fremad, hvilket skyldtes ønsket om at sikre den rette balance mellem solidaritet og ansvar, men også flere medlemsstaters krav om, at intet i pagten kan vedtages, før alt kan vedtages, dvs. den såkaldte pakke tilgang. I december 2021 nåede Rådet, under portugisisk EU-formandskab, til enighed om vedtagelsen af forordning om EU's asylagentur (EUAA).

I juni 2022 opnåede Rådet, under fransk EU-formandskab, generel indstilling for så vidt angår forordning om indførelse af screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser samt forordningen om Eurodac. Forhandlingerne med Europa-Parlamentet om begge forslag blev påbegyndt i starten af 2023. Derudover tilsluttede et flertal af medlemsstater sig en politisk erklæring foreslået af det franske EU-formandskab om en midlertidig solidaritetsmekanisme. Erklæringen indeholdt en aftale om frivillig omfordeling af ankomne på op til 10.000 personer eller alternativt at yde finansiel støtte til projekter i tredjelande eller at yde anden form for støtte til de fem middelhavslande. Danmark valgte ikke at tilslutte sig erklæringen, da Danmark på grund af retsforbeholdet ikke ville kunne deltage i en senere EU-retlig udmøntning heraf. Dog tilkendegav man fra dansk side, at Danmark fortsatte med at udvise solidaritet og aktivt ville bidrage unilateralt svarende til erklæringens solidaritetsbidrag gennem indsatser i tredjelande med henblik på at reducere migrationsstrømme mod EU's ydre grænser.

Rådet nåede i juni 2023, under svensk EU-formandskab, til enighed om forslaget til asylprocedureforordning (APR) samt forordning om asyl- og migrationsforvaltning (AMMR). Forhandlingerne med Europa-Parlamentet om begge forslag blev påbegyndt umiddelbart herefter.

Endelig opnåede Rådet den 4. oktober 2023, under spansk EU-formandskab, generel indstilling for så vidt angår forslaget til forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet. Forhandlingerne med Europa-Parlamentet begyndte umiddelbart efter.

### **3. Formål og indhold**

Det er forventningen, at det spanske EU-formandskab vil udsende et dokument forud for rådsmødet med en status om fremdriften i forhandlingerne om migrations- og asylpagten.

### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Der ses ikke at foreligge en udtalelse fra Europa-Parlamentet om fremdriften af forhandlingerne om migration- og asylpagten.

### **5. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt.

### **6. Gældende dansk ret**

Sagen giver ikke anledning til at redegøre for dansk ret.

### **7. Konsekvenser**

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

### **8. Høring**

Sagen har været forelagt Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS) den 14. november 2023.

DRC Dansk Flygtningehjælp (DRC) er meget kritisk over for migrations- og asylpagten, og bemærker, at lovforslagene overordnet set kan forværre rettighederne for asylansøgere og flygtninge. DRC er særligt bekymret for en vedtagelse af forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet, fordi særligt reglerne om instrumentalisering giver medlemsstaterne mulighed for at fravige asylansøgers helt grundlæggende rettigheder og dermed risikerer at underminere retten til at søge asyl.



Sammenholdt med de pushbacks, som asylansøgere allerede oplever ved EU's grænser, er der stor risiko for at retten til at søge asyl vil blive yderligere krænket. DRC mener derfor, at det er afgørende at forholde sig til den indvirkning, som instrumentalisering kan have på asylansøgers grundlæggende rettigheder. Europa-Parlamentet har til det formål fået udarbejdet en substitut konsekvensanalyse af forordning om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet.

Generelt mener DRC, at migrations- og asylpagten lægger op til øget brug af procedurer i grænseområder, hvilket kan resultere i komplicerede og langvarige procedurer, hvor retssikkerheden udfordres. DRC henviser til erfaringer fra medlemsstaterne ved EU's ydre grænse har vist, hvordan vilkårene for asylansøgere og flygtninge ofte forringes, når asylsagsbehandling finder sted i grænseområder, blandt andet fordi der ikke er sikret adgang til nødvendig juridisk assistance. Og at grænseprocedurer ofte medfører, at asylansøgerne indkvarteres under kummerlige forhold eller frihedsberøves unødigt.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der forventes overordnet at være bred opbakning til det spanske EU-formandskab i forhold til at sikre fremdrift i trillogforhandlinger med Europa-Parlamentet med henblik på vedtagelse af retsakterne under migrations- og asylpagten inden udløbet af den nuværende lovgivningsperiode.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen støtter generelt op om formandskabets trillogforhandlinger med Europa-Parlamentet. Det er vigtigt at forhandlingerne om de retsakter, som er indeholdt i migrations- og asylpagten, afsluttes inden udløbet af EU's nuværende lovgivningsperiode.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen blev første gang forelagt for Europaudvalget den 1. oktober 2020 til orientering. Sagen har desuden været forelagt Europaudvalget til orientering den 12. november 2020, den 8. december 2020, den 4. marts 2021 og den 3. juni 2021. Desuden har sagen været forelagt til orientering den 24. februar 2022, den 3. juni 2022, den 7. oktober 2022, den 2. december 2022, den 3. marts 2023, den 22. september 2023 og den 19. oktober 2023.

## Dagsordenpunkt x: Asyl og migration: ekstern dimension

### KOM dokument foreligger ikke

= Fremskridtsrapport

*Nyt notat.*

#### 1. Resumé

*Det forventes, at det spanske EU-formandsskab på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 5. december 2023 vil give en status på de eksterne aspekter af asyl- og migrationsområdet. Sagen giver ikke i sig selv anledning til at redegøre for nærhedsprincippet, retsforbeholdet eller gældende ret og har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Regeringen støtter op om at styrke samarbejdet med relevante lande på migrationsområdet, herunder lande langs de centrale migrationsruter.*

#### 2. Baggrund

Antallet af asylansøgninger i EU var i 2022 med 962.000 det højeste siden flygtninge- og migrationskrisen i 2016, om end ikke på samme niveau, hvor EU's asylagentur (EUAA) registrerede 1,5 mio. asylansøgere. Ifølge tal fra Eurostat er denne tendens fortsat. I de første seks måneder af 2023 har Eurostat registreret lige over 518.000 førstegang asylansøgninger, hvilket er en stigning på ca. 41% sammenlignet med samme periode i 2022, hvor tallet lå på 366.420.

Derudover har EU's grænseagentur, Frontex, i de første ni måneder af 2023 registreret 279.350 irregulære grænskrydsninger, hvilket er en stigning på 17% sammenlignet med samme periode i 2022. Denne stigning er primært drevet af situationen på den centrale middelhavsroute, hvor antallet af irregulære grænskrydsninger i de første ni måneder af 2023 er steget med 83% sammenlignet med samme periode i 2022.

I 2023 er det især situationen i Tunesien, der har vakt bekymring. Den politiske og økonomiske situation i landet har bl.a. medført, at Tunesien i 2023 indtil videre er det primære sidste afrejseland for irregulære ankomster til EU via den centrale middelhavsroute. Den 16. juli 2023 indgik Tunesien og EU en aftalememorandum om et strategisk og omfattende partnerskab, der beskriver samarbejdet inden for fem søjler, herunder:

- i) at styrke økonomiske og handelsmæssige bånd, herunder overvejelser omkring makrofinansiel støtte,
- ii) bære- og konkurrencedygtigt energipartnerskab,
- iii) migration, hvor kampen mod irregulær migration er en fællesprioritet, og
- iv) mellemløst samarbejde, herunder bl.a. ift. talentpartnerskaberne.

Erklæringens tekst om migration understøttes af en finansiel støttepakke pålydende EUR 105 mio., herunder bl.a. med fokus på bedre grænseforvaltning, indsatser ift. menneskesmugling og tilbagesendelse af irregulære migranter til oprindelseslande.

Derudover præsenterede Kommissionsformanden den 17. september en tipunktsplan mhp. at adressere den irregulære migration på den lille italienske ø Lampedusa. Alene i uge 37 modtog øen 10.000 migranter på trods af en officiel modtagekapacitet på 640. Planen indeholder ikke nye værktøjer, men snarere en intensivering af allerede eksisterende værktøjer, herunder beskrives det bl.a. i planen, at man vil styrke tilstedeværelsen af hhv. EUAA og Frontex på øen, samt mulig ny samarbejdsordning mellem Frontex og Tunesien, styrke tilbagesendelsessamarbejdet med lande syd for Sahara, øge sø- og luftovervågning på Middelhavet og gennemføre præventive oplysningskampanjer i transit- og oprindelseslande.

### **3. Formål og indhold**

Det forventes, at man med afsæt i drøftelserne om samme emne på møde i Rådet for retlige og indre anliggender (RIA) den 19. oktober 2023, vil drøfte implementeringen af hhv. partnerskabsaftalen med Tunesien og tipunktsplanen for Lampedusa, samt evt. yderligere tiltag.

Derudover forventes, at Kommissionen på rådsmødet vil give en opdatering om indsatserne på den eksterne dimension med udgangspunkt i de routespecifikke handlingsplaner for hhv. Atlanterhavsruten og den vestlige middelhavsroute, de centrale og østlige middelhavsruiter samt Vestbalkanruten.

### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

### **5. Nærhedsprincippet**

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant.

### **6. Gældende dansk ret**

Sagen giver i sig selv ikke anledning til at redegøre for lovgivningsmæssige, økonomiske mv. konsekvenser

### **7. Konsekvenser**

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

### **8. Høring**

Sagen har været forelagt Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS) den 14. november 2023.

DRC Dansk Flygtningehjælp (DRC) er kritisk over for den danske regerings position ift. den eksterne dimension. DRC henviser til, at forskning og evidens peger på at asyl- og migrationssamarbejde med tredjelande drevet af mål om at reducere antallet af ankomster i Europa og undgå ansvar for flygtningebeskyttelse bidrager til krænkelse af grundlæggende rettigheder og gøre det sværere for mennesker på flugt at opnå beskyttelse. DRC mener, at det med asyl- og migrationssamarbejde med tredjelande dybt forankret i EU's politiske tilgang, er det afgørende, at der tages skridt til at imødegå de afledte negative konsekvenser og at øge ansvarlighed for krænkelse af rettigheder.

Amnesty International Danmark opfordrer den danske regering til at fokusere på løsninger, der skaber sikre ruter for mennesker på flugt, mulighed for asylansøgning til og ophold i europæiske lande på måder, der respekterer menneskerettighederne. Amnesty International Danmark opfordrer også på det kraftigste til, at modellen om et modtagecenter bortkastes, og henviser til, at menneskerettigheder og retten til at søge asyl er i overhængende fare for at blive undermineret gennem en sådan politik. Amnesty International Danmark opfordrer til, at den såkaldte EU-Tyrkiet model ikke lægges til grund for videre fælleseuropæiske løsninger, idet det juridiske ansvar for menneskerettigheder er uklart under denne, samt på baggrund af dokumentation af alvorlige menneskerettighedskrænkelser under dens implementering.

## **9. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Der forventes generelt bred opbakning til den styrkede indsats vedrørende den eksterne dimension mhp. at forhindre, at den irregulære migration når EU's ydre grænser, herunder styrket fokus på betydningen af at etablere omfattende partnerskaber og konkrete samarbejder med tredjelande, navnlig i Nordafrika. Derudover forventes, at især frontlinjestaterne vil påpege, at de påtager sig et langt større ansvar pga. deres geografiske beliggenhed.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringens generelle holdning i forhold til den eksterne dimension af EU's migrationspolitik er, at den irregulære migration skal adresseres, inden den når EU's ydre grænser. Det er vurderingen, at udfordringerne med irregulær migration således bedst løses ved at styrke kapaciteten i nærområderne og i oprindelses- og transitlande langs de irregulære migrationsruter inden for asyladministration, migrations- og grænseforvaltning, bekæmpelse af migrantsmugling og menneskehandel, data, samt udsendelse og reintegration. Som supplement til Migrations- og asylopagten arbejder regeringen for at skabe opbakning til en reform af det europæiske asylsystem, som skal sikre, at Danmark og Europa kan have kontrol med, hvor mange der kommer hertil. Et nyt asylsystem skal tilrettelægges på en mere human og retfærdig måde, så flere flygtninge hjælpes i nærområderne eller via kvotesystemet. Fra dansk side vil man engagere sig i alle løsninger, der er mulige, og som overholder internationale konventioner og Danmarks EU-retlige forpligtigelser, herunder om der f.eks. kan indgås samarbejde med andre lande inspireret af EU-Tyrkiet-erklæringen, oprettelse af et modtagecenter uden for Europa eller andet,

der tilsvarende bidrager til at løse udfordringerne. Det er regeringens mål, at et modtagecenter uden for Europa etableres af EU eller i samarbejde med en række andre lande, og at det etableres et sikkert sted, der lever op til Danmarks internationale forpligtelser.

### **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Folketingets Europaudvalg er tidligere blevet orienteret om den eksterne dimension af migrationsområdet den 13. oktober 2023, 22. september 2023, 2. juni 2023, den 3. marts 2023 og den 2. december 2022.

## **Dagsordenspunkt X. Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2018/1806 for så vidt angår revision af suspensionsmekanismen**

### **KOM (2023) 642**

= Sagen er ikke på rådsmødet, men forventes vedtaget i Rådet snarligt

Nyt notat

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.<sup>1</sup>

#### **1. Resumé**

*Kommissionen har fremsat forslag om revision af visumsuspensionsmekanismen. Formålet med forslaget er at styrke suspensionsmekanismen ved at indføre nye grunde, der kan begrunde suspension, samt at gøre aktiveringen af mekanismen mere fleksibel. Med forslaget ophæves og erstattes den nuværende artikel 8 i forordning (EU) nr. 2018/1806, som fastsætter reglerne for anvendelsen af den nuværende suspensionsmekanisme. Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet eller gældende dansk ret. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser for Danmark. Regeringen er overordnet positiv over for Kommissionens forslag.*

#### **2. Baggrund**

Kommissionen har ved KOM (2023) 642 af 19. oktober 2023 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2018/1806 for så vidt angår revision af suspensionsmekanismen. Forslaget skal revidere den nuværende mekanisme til suspension af visumfritagelsen for statsborgere fra et tredjeland (herefter "suspensionsmekanismen").

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i artikel 294 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde ("TEUF"). Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

---

<sup>1</sup> Forslaget 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, hvilket indebærer, at sådanne foranstaltninger som udgangspunkt ikke vil være bindende for eller finder anvendelse i Danmark. Det fremgår imidlertid af artikel 6 i protokollen, at Danmark deltager fuldt ud ved foranstaltninger, der udpeger de tredjelands, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser.

### Nuværende suspensionsmekanisme

Forordning (EU) 2018/1806 (herefter ”visumforordningen”) fastlægger hvilke tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af Schengenområdet ydre grænser, og de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for kravet herom. Visumforordningens artikel 8 giver mulighed for midlertidigt at suspendere visumfritagelsen for statsborgere af disse lande.

Suspensionsmekanismen blev første gang indført i 2013<sup>2</sup> og blev efterfølgende revideret første gang i 2017,<sup>3</sup> hvorved bl.a. de mulige årsager til suspension blev udvidet, ligesom Kommissionen fik mulighed for at udløse suspensionsmekanismen på eget initiativ.

Den nuværende suspensionsmekanisme kan iværksættes over for et visumfrit tredjeland, hvis en medlemsstat i en periode på to måneder sammenlignet med samme periode i det forudgående år eller med de sidste to måneder, der gik forud for gennemførelsen af visumfritagelsen for statsborgere fra det pågældende tredjeland, står over for følgende situationer:

- En væsentlig stigning (dvs. en stigning på over 50 pct.) i antallet af statsborgere fra det pågældende tredjeland, som nægtes indrejse eller opholder sig på medlemsstatens område uden at have ret til det.
- En væsentlig stigning (dvs. en stigning på over 50 pct.) i antallet af asylansøgninger fra statsborgere fra det pågældende tredjeland, for hvilket anerkendelsesprocenten er lav (dvs. en anerkendelsesprocent på omkring 3 eller 4 pct.)
- En svækkelse af samarbejdet om tilbagetagelse med det pågældende tredjeland.
- En stigning i risikoen for eller overhængende trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i medlemsstaterne, navnlig en væsentlig stigning i alvorlige strafbare handlinger i relation til statsborgere fra dette tredjeland.
- For så vidt angår tredjelande, der har opnået visumfritagelse for deres borgere som følge af en dialog om visumliberalisering, manglende overholdelse af de specifikke krav, der blev anvendt ved vurderingen af hensigtsmæssigheden af en visumfritagelse.

---

<sup>2</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 1289/2013 af 11. december 2013 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav.

<sup>3</sup> Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2017/371 af 1. marts 2017 om ændring af Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav (revision af suspensionsmekanismen).

Initiativet til at udløse suspensionsmekanismen ligger hos både medlemsstaterne og Kommissionen. Suspensionsmekanismen kan således udløses af enhver medlemsstat ved at meddele Kommissionen, at den inden for den ovenfor anførte relevante periode står over for de omfattede forhold, eller på Kommissionens eget initiativ.

Kommissionen underretter Rådet og Europa-Parlamentet, når der er grundlag for at aktivere suspensionsmekanismen som følge af Kommissionens egen vurdering eller på baggrund af en henvendelse fra en medlemsstat. Suspensionsmekanismen aktiveres automatisk, hvis et simpelt flertal af medlemsstaterne giver Kommissionen meddelelse om et eller flere af de ovenfor benævnte situationer.

Kommissionen vedtager i første omgang en gennemførelsesretsakt om at aktivere suspensionen af visumfriheden, som er midlertidig og gælder for 9 måneder. Ved udløbet af den første fase forlænges den med yderligere 18 måneder, såfremt de forhold, der førte til suspensionen, fortsat består. Hvis der ikke efter 18 måneder kan findes en løsning på de forhold, som førte til suspensionen, kan Kommissionen stille forslag om ændring af visumforordningen således, at det pågældende tredjeland overføres permanent til listen over tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved indrejse i Schengenområdet.

#### Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 77, stk. 2, litra a, som giver EU beføjelse til at vedtage foranstaltninger vedrørende den fælles politik for visa og andre tilladelser til kortvarigt ophold.

Forslaget er således fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Ifølge Protokollen om Danmarks stilling, som er knyttet til Lissabontraktaten, 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").

Efter artikel 6 i protokollen deltager Danmark imidlertid fuldt ud ved foranstaltninger, der udpeger de tredjelande, hvis statsborgere i henhold til visumforordningen skal være i besiddelse af visum ved passage af medlemsstaternes ydre grænser. Danmark deltager således i og er bundet af beslutninger om, hvilke lande der fremover skal eller ikke skal visumfritages, samt af ændringer til visumforordningen.



### 3. Formål og indhold

Kommissionen anfører, at formålet med forslaget er at styrke og forbedre suspensionsmekanismen for bedre at kunne imødegå stigende migrations- og sikkerhedsmæssige udfordringer. Med forslaget ønsker Kommissionen at sikre, at de fordele, som visumfriheden har for EU's medlemsstater, kan opretholdes ved at give medlemsstaterne bedre mulighed for at adressere irregulær migration og de trusler mod EU's sikkerhed, som kan følge af visumfri adgang til EU.

De vigtigste elementer i forslaget er følgende:

#### Udvidede grunde til at aktivere suspensionsmekanismen

Med forslaget udvides de grunde, der skal foreligge, for at suspensionsmekanismen kan aktiveres.

For det første udvides den eksisterende grund til suspension i visumforordnings artikel 8, stk. 2, litra d, angående den offentlige orden og sikkerhed, med henblik på i bestemmelsens ordlyd at dække trusler mod medlemsstaternes offentlige orden og sikkerhed som følge af ”hybride trusler”. Ifølge forslaget inkluderer dette begreb bl.a. situationer med statsstøttet instrumentalisering af migranter med henblik på at destabilisere eller undergrave samfundet og centrale institutioner i det pågældende medlemsstat.<sup>4</sup>

Ud over de eksisterende grunde, der kan begrunde suspension, indfører forslaget to yderligere grunde.

Der indføres en ny grund til suspension i forslagets artikel 8a, stk. 1, litra e, hvorefter anvendelsen i et visumfrit tredjeland af en ordning for tildeling af statsborgerskab til investorer, uden at investorerne har en reel tilknytning til det pågældende tredjeland, til gengæld for forud fastsatte betalinger eller investeringer i tredjelandet, kan medføre suspension af visumfritagelsen over for dette tredjeland. Formålet sigter herved på at adressere de ordninger for tildeling af statsborgerskab til investorer, som i øjeblikket anvendes af en række visumfrie tredjelande. Ifølge Kommissionen reklamerer de pågældende tredjelande ofte med muligheden for visumfri adgang til EU for tredjelandsinvestorer, der ellers ville være visumpligtige. Disse ordninger udgør således en betydelig migrations- og sikkerhedsmæssig risiko, herunder i forhold til hvidvask af penge og finansiering af terrorisme, idet de muliggør en omgåelse af Schengenvisumproceduren og dertilhørende kontrol for så vidt

---

<sup>4</sup> Forslaget anfører endvidere, at begrebet er defineret i den fælles meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet: Fælles ramme for imødegåelse af hybride trusler — Den Europæiske Unions indsats (JOIN(2016) 18 endelig) og fælles meddelelse til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Reaktion på statsstøttet instrumentalisering af migranter ved EU's ydre grænser (JOIN(2021) 32 endelig).

angår individer, der ellers ville være underlagt denne. Kommissionen gør gældende, at visumfri adgang til EU ikke bør anvendes som et redskab af tredjelandslande til at sikre sig udenlandske investeringer.

Der tilføjes endvidere en ny grund til suspension i forslagets artikel 8a, stk. 1, litra f, hvorefter suspensionsmekanismen kan aktiveres i tilfælde, hvor der foreligger risici for irregulær migration fra et visumfrit tredjeland, som ikke har tilpasset sin visumpolitik til EU's visumpolitik. Ifølge forslaget sigter denne suspensionsgrund navnlig på tilfælde, hvor der på baggrund af det pågældende tredjlands geografiske nærhed til EU foreligger en risiko for en væsentlig stigning i antallet af øvrige tredjlandsstatsborgere, der indrejser på irregulær vis på medlemsstaternes område fra det pågældende tredjeland.

Endelig fremgår det af forslaget, at såfremt en aftale om visumfritagelse for kortvarige ophold indgået mellem EU og et visumfrit tredjeland indeholder bestemmelser om andre forhold eller procedurer, der kan føre til eller regulerer suspension af den i aftalen fastsatte visumfrihed, bør disse bestemmelser finde anvendelse frem for de suspensionsgrunde, der fremgår af forslaget.

For så vidt angår de nye årsager til suspension, som foreslås indført, så kan aktiveringen af suspensionsmekanismen på baggrund af disse alene ske på Kommissions initiativ, og således ikke på en medlemsstats initiativ via en meddelelse til Kommissionen, som er tilfældet ved de eksisterende suspensionsgrunde.

#### Større fleksibilitet i aktivering af mekanismen

Med forslaget indføres en større fleksibilitet i forhold til vurderingen af, hvornår de omstændigheder, der kan aktivere suspensionsmekanismen, foreligger.

Den referenceperiode på to måneder, som skal anvendes i vurderingen af, om der foreligger suspensionsbegrundede grunde, ændres således, at den i forslaget angives til at være *mindst* to måneder. Med forslaget vil der således blive mulighed for at kigge på længere perioder og tendenser, når det skal fastslås, om der foreligger forhold, der kan begrunde suspension.

Som nævnt ovenfor kan den nuværende suspensionsmekanisme aktiveres i tilfælde af en væsentlig stigning i irregulær migration, asylansøgninger med lav anerkendelsesprocent eller alvorlige strafbare handlinger, som i visumforordningens angives som en stigning på over 50 pct. Forslaget viderefører denne ordning, men indfører tillige i bestemmelsen, at Kommissionen kan foretage en konkret vurdering i individuelle sager. Kommissionen kan således fravige kravet på over 50 pct., såfremt den finder, at en lavere eller højere

tærskel skal finde anvendelse i det konkrete tilfælde. Kommissionen anfører i forslaget, at den ved denne vurdering bl.a. vil skulle tage hensyn til det faktiske antal af migranter, grundløse asylansøgninger eller strafbare handlinger, og ikke blot den procentvise stigning, herunder indvirkningen af dette antal på de berørte medlemsstaters generelle migrationssituation, asylsystemer eller interne sikkerhed, samt relevante data, rapporter og indberetninger fra den pågældende medlemsstat.

Forslaget indfører ligeledes mulighed for, at Kommissionen i forhold til asylansøgninger med lav anerkendelsesprocent, som i forslaget forstås som under 4 pct., kan anvende en højere tærskel end de 4 pct. Kommissionen vil herved skulle tage hensyn til de samme omstændigheder som ovenfor angivet.

#### Forlænget suspensionsprocedure

Varigheden af den nuværende suspensionsprocedure, hvor visumfritagelsen er midlertidigt suspenderet, er 27 måneder og er inddelt i to faser på henholdsvis 9 og 18 måneder. Med forslaget forlænges de to faser til henholdsvis 12 og 24 måneder (36 måneder i alt). Kommissionen angiver, at dette har til formål at give passende tid til drøftelser og forhandlinger med det pågældende tredjeland om at finde en løsning på de omstændigheder, der udløste visumsuspensionen, før tredjelandet eventuelt vil skulle flyttes permanent til listen af lande, der stilles visumkrav overfor.

Med forslaget indføres også en særlig hasteprocedure, hvorefter den gennemførelsesretsakt, som suspenderer visumfritagelsen, i særligt hastende tilfælde kan træde i kraft med det samme. Ifølge forslaget sigter denne procedure navnlig på situationer med massetilstrømning af tredjelandsstatsborgere, der indrejser i EU på irregulær vis via et visumfrit tredjeland.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse. Der ses ikke at foreligge oplysninger om, hvornår Europa-Parlamentet forventes at behandle sagen

#### **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har i forhold til nærhedsprincippet henvist til følgende:

*”Suspensionsmekanismen som fastsat i forordning (EU) 2018/1806 udgør en integrerende del af EU's fælles visumpolitik. Målet om at styrke denne meka-*

*nisme kan kun nås ved handling på EU-plan, nemlig ved en ændring af forordningen. Medlemsstaterne kan ikke handle enkeltvis for at nå det politiske mål.”*

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

## **6. Gældende dansk ret**

Forslaget giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

## **7. Konsekvenser**

Forslaget vurderes ikke i sig selv at have lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser for Danmark.

## **8. Høring**

Sagen er sendt i høring i Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS) den 15. november 2023.

## **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 ser generelt positiv på forslaget, navnlig at styrke suspensionsmekanismen og gøre den mere anvendelig i praksis.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Der blev oversendt grund-og nærhedsnotat den 17. november 2023.