

## Samlenotat



## Udlændinge- og Integrationsministeriet

### Samlenotat

vedrørende de sager under Udlændinge- og Integrationsministeriets ressort,  
der behandles på rådsmødet (retlige og indre anliggender)  
den 4. og 5. marts 2024

22. februar 2024  
Udlændinge- og  
Integrationsministeriet

Internationalt migrationssamarbejde  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2024-77  
Akt-id 2603251

Dagsordenspunkt	Side
<b>Dagsordenspunkt 10. Schengenområdet generelle tilstand ("Schengen-Rådet") - Schengen Barometer</b>	<b>s. 3</b>

**KOM dokument foreligger ikke**

= Udveksling af synspunkter

<b>Dagsordenspunkt 11. Evaluering af mandatet for Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex)</b>	<b>s. 7</b>
--	-------------

**KOM dokument foreligger ikke**

= Udveksling af synspunkter

<b>Dagsordenspunkt 12. Implementering af interoperabilitet</b>	<b>s. 11</b>
--	--------------

**KOM dokument foreligger ikke**

= Status over fremskridt

<b>Dagsordenspunkt 13. Den eksterne dimension af migration</b>	<b>s. 15</b>
--	--------------

**KOM dokument foreligger ikke**

= Udveksling af synspunkter

**Dagsordenspunkt 14. Direktiv om minimumsregler til forebyggelse af smugling af migranter** s. 18

**KOM (2023) 755**

= Orienterende debat

## **Dagsordenspunkt 10. Schengenrådets generelle tilstand ("Schengenrådet): Schengen Barometer**

### **KOM dokument foreligger ikke**

= Udveksling af synspunkter

*Revideret notat. Ændringer er markeret med en streg i margin.*

#### **1. Resumé**

Formandskabet lægger op til en overordnet drøftelse af Schengenrådets generelle tilstand, bl.a. med udgangspunkt i en præsentation fra Kommissionen af et 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 nuværende 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 eller gældende dansk ret, og sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

#### **2. Baggrund**

Der blev i første halvdel af 2022 opnået opbakning i Rådet til at betegne den del af rådsmødet for 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 i marts, juni, oktober og december 2022 samt marts, juni, oktober og december 2023. Under det daværende franske formandskab blev der også introduceret 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 belgiske 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 Schengenstatusrapport følgende prioriteter for Kommissionen i den kommende Schengencyklus:

- Styrkelse af de eksisterende værktøjer samt forsyning af Schengenrådet med de nødvendige rammer for mere politisk styring af Schengen.
- Yderligere styrkelse af EU's ydre grænser.
- Fastholdelse af fokus på mere effektiv tilbagesendelse.
- Styrkelse af den interne sikkerhed i Schengen, herunder bekæmpelse af 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.
- Mere strategisk og politisk anvendelse af visumregelsættet.

På Schengenrådet i forbindelse med rådsmødet for retlige og indre anliggender i juni 2023 fremlagde det daværende svenske formandskab følgende prioriteter, som der generelt var opbakning til i Rådet:

1. Forvaltning af Schengenområdet og anvendelse af Schengenreglerne, herunder fortsættelse af drøftelserne med henblik på Bulgariens og Rumæniens fulde anvendelse af Schengenreglerne.
2. Effektivisering af tilbagesendelsessystemerne.
3. Styrkelse af retshåndhævelsessamarbejdet skal styrkes med henblik på bekæmpelse af grænseoverskridende, grov og organiseret kriminalitet og ulovlig narkotikahandel.
4. Forbedring af forvaltningen af EU's grænser.

På rådsmødet i december 2023 præsenterede Kommissionen seneste udgave af Schengenbarometeret med fokus på samarbejde med tredjelande vedrørende tilbagesendelser, styrke Schengenområdet ved at optage Rumænien og

Bulgarien i Schengensamarbejdet samt revidere visumsuspensionsmekanismen. I forbindelse med præsentationen havde Schengenrådet en drøftelse af effektivisering af tilbagesendelsessystemet.

I løbet af 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, og som omfatter repræsentanter fra Europa-Parlamentet og civilsamfundsorganisationer med henblik på at tilvejebringe et stærkere Schengensamarbejde.

Det belgiske formandskab planlægger at identificere prioritetsområder for den kommende 2024-2025 Schengencyklus til Schengenrådet i juni 2024 på baggrund af Schengenstatusrapport for 2024, som forventes at blive præsenteret ved udgangen af marts 2024.

#### **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 15. februar 2024.

#### **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 fra den seneste Schengencyklus, som

Rådet drøftede i juni 2023 i forlængelse af Kommissionens årlige Schengen-statusrapport 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 Schengenområdet generelle tilstand på rådsmøderne 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, den 19.-20. oktober 2023 og den 4.-5. december 2023.

## **Dagsordenspunkt 11. Evaluering af mandatet for Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex)**

### **KOM dokument foreligger ikke**

= Udveksling af synspunkter

*Nyt notat.*

#### **1. Resumé**

*Der er på rådsmødet for retlige og indre anliggender den 4. marts 2024 lagt op til en drøftelse af Kommissionens evaluering af forordning (EU) 2019/1896 om den europæiske grænse- og kystvagt (Frontex-forordningen). Der foreligger ikke på nuværende tidspunkt et diskussionsoplæg til brug for drøftelsen, som forventes at tage udgangspunkt i Kommissionens evaluering af Frontex-forordningen efter forordningens artikel 121. 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 generelt op om tiltag, der kan sikre, at Frontex fortsat kan spille en effektiv rolle i beskyttelsen af EU's ydre grænser, herunder i en situation med et aktuelt stigende migrationspres.*

#### **2. Baggrund**

Det belgiske formandskab har lagt op til, at Rådet under det kommende rådsmøde for retlige og indre anliggender skal have en drøftelse af Kommissionens evaluering af 2. februar 2024 af forordning (EU) 2019/1896 om den europæiske grænse- og kystvagt (Frontex-forordningen).

Kommissionens evaluering er foretaget i medfør af forordningens artikel 121, hvoraf det følger, at Kommissionen senest den 5. december 2023 og derefter hvert fjerde år skal foretage en evaluering af forordningen. Ved evalueringen vurderes navnlig følgende:

- a) de resultater, agenturet har opnået under hensyntagen til dets mål, mandat, ressourcer og opgaver
- b) indvirkningen, effektiviteten og virkningsfuldheden af agenturets virksomhed og dets arbejdsmetoder set i lyset af dets mål, mandat og opgaver
- c) samarbejdet mellem agenturer på europæisk plan, herunder gennemførelsen af det europæiske samarbejde om kystvagtfunktioner
- d) eventuelle behov for at ændre agenturets mandat
- e) de finansielle følger af en sådan ændring

- f) det stående korps funktion og, fra og med den anden evaluering, dets samlede størrelse og sammensætning
- g) det stående korps' uddannelsesniveau, specialiserede ekspertise og professionalisme.

Evalueringen skal omfatte en særlig analyse af, hvordan chartret og anden relevant EU-ret er blevet overholdt ved anvendelsen af forordningen. Evalueringen skal også vurdere agenturets tiltrækningskraft som arbejdsgiver for ansættelse af vedtægtsomfattet personale med henblik på at sikre kandidaternes kvalitet og geografisk balance. Kommissionen skal aflægge rapport til Europa-Parlamentet, Rådet og Frontex' bestyrelse om resultaterne af evalueringen.

### **3. Formål og indhold**

Kommissionen konkluderer generelt i sin evalueringsrapport af 2. februar 2024, at Frontex-forordningen giver merværdi på EU-plan og fortsat udgør et tilstrækkeligt grundlag for at håndtere nuværende og fremtidige udfordringer ved EU's ydre grænser. Endvidere konkluderes det, at gennemførelsen af forordningen har bidraget til at styrke forvaltningen af EU's ydre grænser i fuld overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder og til at forbedre effektiviteten af EU's tilbagesendelsespolitik. Endelig påpeges det, at forordningen har givet mulighed for en gradvis, men vellykket lancering af den europæiske grænse- og kystvagts stående korps.

Samtidig påpeges det, at der er betydelige forsinkelser og mangler, som begrænser forordningens effektivitet. Mens Kommissionen i sin rapport konkluderer, at visse bestemmelser i forordningen kunne have skabt større klarhed, konkluderer Kommissionen også, at de fleste udfordringer ikke skyldes selve forordningen, men organisatoriske, tekniske eller operationelle mangler i selve gennemførelsen af forordningen. For at afhjælpe disse mangler har Kommissionen i forbindelse med evalueringen præsenteret en handlingsplan, hvoraf følgende foranstaltninger af Kommissionen anses for at være af særlig betydning:

- Agenturets ledelses- og organisationsstruktur: Gennemførelse af agenturets nye organisationsstruktur med fokus på at sikre en ny kommandostruktur med klare rapporteringsveje og kommunikationskanaler anses for at være afgørende for at forbedre det stående korps operationelle effektivitet.



- Kapacitetsudvikling: Et langsigtet strategisk perspektiv, planlægning og forudsigelighed for centrale investeringer i kapaciteter såsom rekruttering, uddannelse, teknisk udstyr, forskning og udvikling i agenturet og i medlemsstaterne vurderes at være afgørende for at sikre hurtige og fleksible indsættelser baseret på de operationelle behov.

Tilbagesendelse: Som følge af, at tilbagesendelsesaktiviteter er blevet en mere fremtrædende del af Frontex' mandat, vurderes det blandt andet at være afgørende, at Frontex-bestyrelsen i højere grad sikrer strategisk styring af tilbagesendelsesrelaterede spørgsmål. I denne forbindelse påpeges det, at myndigheder med ansvar for tilbagesendelse endnu ikke er tilstrækkeligt repræsenteret i bestyrelsen, som primært er repræsenteret af nationale grænseforvaltningsmyndigheder, som ofte ikke er ansvarlige for tilbagesendelser. Ligeledes påpeges det, at der er behov for bedre koordinering og kommunikation mellem Kommissionen og Frontex samt mellem Frontex og de ansvarlige nationale myndigheder.

Det stående korps: Foranstaltninger, der sikrer et tilfredsstillende uddannelsesniveau, som opfylder de operationelle behov, navnlig for kategori 1-medarbejdere i det stående korps, og effektive rekrutteringsprocesser vurderes at være særlig vigtige.

Situationsbevidsthed: Rapporten konkluderer, at situationsbilledet ved EU's ydre grænser fra det europæiske grænseovervågningssystem Eurosur ikke er helt nøjagtigt, fuldstændigt og ajourført. Kommissionen har derfor fokus på at tilpasse informations- og kvalitetskravene og overvåge opfyldelsen heraf for at sikre, at de nationale myndigheder giver fuldstændige og sammenlignelige oplysninger. Herudover foreslås det i højere grad at medtage sårbarhedsvurderingsdata i risikoanalyseprodukterne.

Det er Kommissionens opfattelse, at evalueringen af forordningen og af det stående korps bekræfter, at der ikke er noget umiddelbart behov for en revision af forordningen, idet det på nuværende tidspunkt er Kommissionens opfattelse, at de fleste mangler kan adresseres i den tilbageværende gennemførelsesperiode, som løber frem til 2027.

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

Der ses ikke til at foreligge offentlige tilkendegivelser om Europa-Parlamentets holdning til evalueringen.

## **5. Nærhedsprincippet**

Ikke relevant.

## **6. Gældende dansk ret**

Ikke relevant.

## **7. Konsekvenser**

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

## **8. Høring**

Sagen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandrings-samarbejde (SPAIS) den 15. februar 2024. Dansk Flygtningehjælp har i den forbindelse henvist til tidligere tilkendegivelser fra Europa-Parlamentets Udvalg om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) vedr. Frontex' arbejde og i den forbindelse bemærket, at viden herfra kunne være relevant for evalueringen af Frontex' mandat.

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

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

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen støtter generelt op om tiltag, der kan sikre, at Frontex fortsat kan spille en effektiv rolle i beskyttelsen af EU's ydre grænser, herunder i en situation med et stigende migrationspres.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.

## Dagsordenspunkt 12. Implementering af interoperabilitet

### KOM dokument foreligger ikke

= Status

*Revideret notat. Ændringer er markeret med en streg i margin.*

#### 1. Resumé

*Der vil under rådsmødet for retlige og indre anliggender den 4.-5. marts 2024 blive givet en statusorientering om gennemførelse af interoperabilitet (implementering af retsakter vedr. it-systemer for visum, grænsekontrol og indre sikkerhed), herunder status for udarbejdelse af en revideret tidsplan som følge af udskydelsen af idriftsættelsen af det europæiske ind- og udrejsesystem (EES). Det forventes, at der på baggrund af orienteringen af Kommissionen og/eller eu-LISA vil blive lagt op til en udveksling af synspunkter. Det bemærkes, at Danmarks gennemførelse af interoperabilitet skrider frem i overensstemmelse med EU's tidsplaner. Drøftelsen giver ikke anledning til at redegøre for nærhedsprincippet, retsforbeholdet eller gældende ret, og drøftelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, samfunds-, erhvervsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser.*

#### 2. Baggrund

Der er under rådsmødet for retlige og indre anliggender den 4.-5. marts 2024 lagt op til en statusorientering om gennemførelse af interoperabilitet (implementering af retsakter vedr. it-systemer for visum, grænsekontrol og indre sikkerhed), herunder status for udarbejdelse af en revideret tidsplan som følge af udskydelsen af idriftsættelsen af det europæiske ind- og udrejsesystem (EES). Det forventes, at der på baggrund af orienteringen af Kommissionen og/eller eu-LISA vil blive lagt op til en udveksling af synspunkter.

Betegnelsen interoperabilitet dækker over, at medlemslandene, eu-LISA (Det Europæiske Agentur for den Operationelle Forvaltning af Store IT-systemer inden for Området med Frihed, Sikkerhed og Retfærdighed), Den europæiske grænse- og kystvagt (Frontex) og Europa-Kommissionen aktuelt implementerer en række forordninger om større EU it-systemer på området for visum, grænsekontrol og indre sikkerhed. Implementeringen vedrører EES (et nyt system til elektronisk ind- og udrejsekontrol), ETIAS (et nyt system for rejsetilladelser til visumfri tredjelandstatsborgere forud for indrejse i Schengenområdet), ændringer til det eksisterende system VIS (Visuminformationssystemet) og SIS (Schengeninformationssystemet) samt eventuelt ændringer

til det eksisterende Eurodac (fingeraftrykssystemet for asylansøgere til understøttelse af Dublin-proceduren)<sup>1</sup>. Endvidere omfatter implementeringen et nyt system for interoperabilitet (dvs. samkørsel af oplysninger med henblik på kontrol og verifikation af identitetsoplysninger) mellem ovenstående it-systemer samt et nyt system til udveksling af oplysninger om domstolsafgørelser vedrørende tredjelandsstatsborgere (ECRIS-TCN), som Danmark – i modsætning til de øvrige systemer – ikke deltager i pga. retsforbeholdet.

Implementeringen har også omfattet ændringer til det eksisterende system SIS (Schengeninformationssystemet). Det ændrede system blev taget i drift i marts 2023.

Der er i Danmark etableret et tværministerielt program for en samlet koordineret udvikling og gennemførelse af Schengen it-systemerne på nær ECRIS TCN, der er omfattet af retsforbeholdet. Programmet omfatter pt. de to retsakter vedrørende EES og ETIAS samt etablering af interoperabilitet og ændringer til SIS og VIS.

Justitsministeriet, Rigspolitiet, Udenrigsministeriet, Finansministeriet samt Udlændinge- og Integrationsministeriet med tilhørende institutioner deltager i programmet. Såfremt forordningsforslaget om ændring af Eurodac vedtages, forventes dette også inkluderet i programmet.

På rådsmødet for retlige og indre anliggender den 14. december 2020 orienterede Kommissionen om behovet for at revidere tidsplanen pga. forsinkelser i implementeringen af EES. Der har senere vist sig et yderligere behov for justeringer i tidsplanen pga. forsinkelser i implementeringen af systemerne. I forbindelse med det uformelle rådsmøde i juli 2022 præsenterede Kommissionen en tidsplan, som mødte opbakning blandt medlemsstaterne.

Det blev på rådsmødet i marts 2023 konstateret, at tidsfristen for EES i medio maj 2023 ikke længere var realistisk. Der var derfor enighed om at drøfte en ny samlet tidsplan på rådsmødet i juni 2023.

---

<sup>1</sup> Dette afhænger af en vedtagelse af Kommissionens forslag om omarbejdning af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af biometriske oplysninger med henblik på en effektiv anvendelse af forordning (EU) XXX/XXX [forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring] og forordning (EU) XXX/XXX [genbosætningsforordningen], identificering af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs person med ulovligt ophold og om medlemsstaternes retshåndhævende myndigheders og Europols adgang til at indgive anmodning om sammenligning med Eurodacoplysninger med henblik på retshåndhævelse og om ændring af forordning (EU) 2018/1240 [ETIAS-forordningen] og (EU) 2019/818 [interoperabilitets-forordningen] ("Eurodac-forordningen")

På rådsmødet i juni 2023 gav eu-LISA en status for arbejdet med udarbejdelsen af en ny samlet tidsplan og oplyste, at en revideret plan forventedes forelagt på rådsmødet i oktober 2023.

På rådsmøde i oktober 2023 fremlagde eu-LISA en ny tidsplan med henblik på Rådets godkendelse. Det fremgår af tidsplanen, at EES vil kunne idriftsættes i anden halvdel af 2024, at ETIAS skal træde i kraft i første halvår af 2025, at ECRIS forventes at være klar i medio 2025, og at det samlede system for interoperabilitet skal færdiggøres i andet halvår af 2026. Tidsplanen blev vedtaget på rådsmødet.

Forordningerne om EES, ETIAS, ændringerne til SIS og VIS samt den nye interoperabilitet udgør en udbygning af Schengenreglerne, som Danmark har tilsluttet sig på mellemstatsligt grundlag.

### **3. Formål og indhold**

Det forventes, at Kommissionen og/eller eu-LISA vil orientere om status på arbejdet med den nye tidsplan, som blev vedtaget i oktober 2023.

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

Ikke relevant.

### **5. Nærhedsprincippet**

Ikke relevant.

### **6. Gældende dansk ret**

Ikke relevant.

### **7. Konsekvenser**

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

### **8. Høring**

Drøftelsen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringsamarbejde (SPAIS) den 15. februar 2024.

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

Der er generelt opbakning blandt medlemsstaterne til et stærkt fokus på korrekt og rettidig, men også forsvarlig implementering af forordningerne.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen finder det væsentligt, at der sker en korrekt og rettidig, men også forsvarlig implementering af forordningerne på såvel EU-plan som i samtlige medlemsstater, da det er af betydning for bl.a. effektiv kontrol med EU's ydre grænser og migration.

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

Sagen om implementering af de to forordninger om interoperabilitet har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalgt den 2. marts 2018, den 4. oktober 2019, den 29. november 2019, den 26. maj 2020, den 8. december 2020, den 6. oktober 2022, den 23. januar 2023 og den 3. marts 2023.

Sagen om status for implementering af EES og ETIAS i kontekst af interoperabilitet og status for interoperabilitet har været forelagt Europaudvalget til orientering den 3. juni 2021, den 2. december 2021 og den 13. oktober 2023.

## Dagsordenspunkt 13. Den eksterne dimension af migration

= Udveksling af synspunkter

### KOM-dokument foreligger ikke.

*Nyt notat.*

#### 1. Resumé

*Der er på rådsmødet for retlige og indre anliggender den 4. marts 2024 lagt op til en drøftelse af den eksterne dimension af EU's asyl- og migrationspolitik. Det forventes, at det belgiske formandskab vil rundsende et drøftelsesdokument, som nærmere konkretiserer fokus for drøftelsen. Sagen giver ikke i sig selv anledning til at redegøre for nærhedsprincippet, retsforbeholdet eller gældende ret, og sagen 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

Der er på rådsmødet for retlige og indre anliggender den 4. marts 2024 lagt op til en drøftelse af den eksterne dimension af EU's asyl- og migrationspolitik.

Antallet af asylansøgninger i EU var i 2022 med ca. 955.000 det højeste siden flygtninge- og migrationskrisen i 2015-2016. I 2015 blev der ifølge Eurostat registreret op mod 1,3 mio. asylansøgninger i de nuværende 27 EU-lande. Ifølge tal fra Eurostat fortsatte denne tendens ind i 2023, hvor der fra januar til og med november blev registreret ca. 1,04 mio. asylansøgninger i EU.

Derudover oplyser EU's grænseagentur (Frontex), at der blev registreret ca. 380.000 irregulære grænsekrydsninger over EU's ydre grænser i 2023, hvilket var det højeste antal siden 2016 og en stigning på ca. 17 % sammenlignet med antallet i 2022. Det var primært drevet af en stigning i antallet af irregulære ankomster over Middelhavet, der lå på ca. 234.000 grænsekrydsninger og udgjorde ca. 62 % af det samlede antal. Ifølge Frontex blev der i 2023 desuden registreret 40.403 irregulære ankomster på De Kanariske Øer, hvilket udgør en stigning på 161 % sammenlignet med 2022. Endeligt oplyser Frontex, at antallet af irregulære grænsekrydsninger via Vestbalkan i 2023 faldt med 31 % sammenlignet med 2022 (99.068 irregulære grænsekrydsninger via Vestbalkan i 2023).

### **3. Formål og indhold**

Det forventes, at det belgiske formandskab vil rundsende et dokument, som nærmere konkretiserer fokus for drøftelsen af den eksterne dimension af EU's asyl- og migrationspolitik. Dog forventes det, at Kommissionen vil give en statusopdatering på indsatserne på den eksterne dimension af EU's asyl- og migrationspolitik. Dette med udgangspunkt i de rutespecifikke handlingsplaner for hhv. Atlanterhavsruten og den vestlige Middelhavsrute, de centrale og østlige Middelhavsruter samt ruten via Vestbalkan.

Derudover forventes det, at drøftelsen vil fokusere på arbejdet med at etablere omfattende partnerskaber og konkrete samarbejder med væsentlige tredjelande på migrationsområdet.

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

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

### **5. Nærhedsprincippet**

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant

### **6. Gældende dansk ret**

Ikke relevant.

### **7. Konsekvenser**

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

### **8. Høring**

Sagen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandrings-samarbejde (SPAIS) den 15. februar 2024.

DRC Dansk Flygtningehjælp har udtalt kritik af den danske regerings position i forhold til den eksterne dimension. DRC Dansk Flygtningehjælp har i den forbindelse fremhævet, at forskning og evidens peger på, at asyl- og migrationssamarbejde med tredjelande er drevet af mål om at reducere antallet af ankomster i Europa og undgå ansvar for flygtningebeskyttelse. Det fremgår af høringssvaret, at denne tilgang kan bidrage til krænkelse af grundlæggende rettigheder og gør det sværere for mennesker på flugt at opnå beskyttelse. Endelig fremhæves det, at det med asyl- og migrationssamarbejde med tredjelande dybt forankret i EU's politiske tilgang er afgørende, at der tages



skridt til at imødegå de afledte negative konsekvenser og at øge ansvarligheden for krænkelse af rettigheder.

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

Der forventes generelt bred opbakning til den styrkede indsats på den eksterne dimension mhp. at forebygge, 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 kan det 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 på tilsvarende vis 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 EU's asyl- og migrationspolitik den 1. december 2023, den 13. oktober 2023, den 22. september 2023, den 2. juni 2023, den 3. marts 2023 og den 2. december 2022.

## Dagsordenspunkt 14. Direktiv om minimumsregler til forebyggelse af smugling af migranter

### KOM (2023) 755

= Orienterende debat

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.<sup>2</sup>

*Nyt notat.*

#### 1. Resumé

*Der er under rådsmødet for retlige og indre anliggender den 4.-5. marts 2024 lagt op til en orienterende debat for Kommissionens forslag til direktiv om fastsættelse af minimumsregler for forebyggelse og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i Unionen og om erstatning af Rådets direktiv 2002/90/EF og Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA, som blev fremsat den 28. november 2023. Forslaget skal skabe klarhed om, hvilke handlinger, der skal gøres strafbare i forbindelse med hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold. Disse omfatter handlinger, der gennemføres med henblik på at opnå økonomiske eller materielle fordele eller løfte herom, handlinger, der med stor sandsynlighed vil forvolde alvorlig skade på en person, selv om de ikke giver økonomiske eller materielle fordele, og tilfælde af offentlig ansporing af tredjelandsstatsborgere, f.eks. via internettet, til ulovlig indrejse og transit eller ulovligt ophold i Den Europæiske Union. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, men udgør en udbygning af Schengenreglerne. Danmark skal derfor inden seks måneder efter vedtagelsen beslutte, om Danmark vil gennemføre retsakten i dansk ret og dermed være bundet på mellemstatsligt grundlag. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Hvis Danmark tilslutter sig forslaget på mellemstatsligt grundlag, vurderes det at have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.*

#### 2. Baggrund

Der er under rådsmødet for retlige og indre anliggender den 4.-5. marts 2024 lagt op til en orienterende debat for Kommissionens forslag til Europa-Parla-

---

<sup>2</sup> 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 direktivet afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4".

mentets og Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsregler for forebyggelse og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i Unionen og om erstatning af Rådets direktiv 2002/90/EF og Rådets rammeafgørelse 2002/946/RIA. Forslaget blev fremsat den 28. november 2023.

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

Direktivforslaget indgår i en pakke af foranstaltninger, der har til formål at modernisere og styrke den eksisterende retlige ramme og give EU et retligt grundlag, der er egnet til effektiv bekæmpelse af menneskesmugling. Forslaget ledsages af Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om styrkelse af politisamarbejdet i forbindelse med forebyggelse, opdagelse og efterforskning af smugling af migranter og menneskehandel og om forøgelse af Europols støtte til forebyggelse og bekæmpelse af disse former for kriminalitet og om ændring af forordning (EU) 2016/794.

Forslaget har siden den 30. januar 2024 været genstand for forhandlinger i Rådets arbejdsgruppe Judicial Cooperation in Criminal Matters (COPEN - Migrant smugling), som fortsat er på et indledende stadie.

Grund og nærhedsnotat vedrørende direktivforslaget er fremsendt til Folketingets Europaudvalg den 19. februar 2024.

#### Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

I henhold til artikel 83, stk. 2, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde kan en indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på det strafferetlige område, der er nødvendig for at sikre en effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger, kun opnås ved hjælp af et direktiv vedtaget af Europa-Parlamentet og Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 83, stk. 2. Bestemmelsen vedrører nødvendigheden af indbyrdes tilnærmelse af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser på det strafferetlige område for at sikre effektiv gennemførelse af en EU-politik på et område, der er omfattet af harmoniseringsforanstaltninger. Der kan i denne situationen ved direktiver fastsættes minimumsregler for, hvad der skal anses for strafbare handlinger, samt for straffene herfor på det pågældende område.

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

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

### **3. Formål og indhold**

Det overordnede formål med direktivforslaget er at indføre et moderne EU-strafferetligt instrument, der klart definerer og effektivt straffer hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i EU i overensstemmelse med bestemmelserne i artikel 83 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde og De Forenede Nationers protokol om bekæmpelse af menneskesmugling til lands, ad søvejen og ad luftvejen.

Forslaget skal skabe klarhed over, hvilke handlinger der skal gøres strafbare i forbindelse med hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold. Disse omfatter handlinger, der gennemføres med henblik på at opnå økonomiske eller materielle fordele eller løfter herom, handlinger, der med stor sandsynlighed vil forvolde alvorlig skade på en person, selv om de ikke giver økonomiske eller materielle fordele, og tilfælde af offentlig ansporing af tredjelandstatsborgere, f.eks. via internettet, til ulovlig indrejse og transit eller ulovligt ophold i Den Europæiske Union.

I forslaget præciseres det også, at formålet med direktivet ikke er at kriminalisere tredjelandstatsborgere, der er blevet smuglet, bistand til familiemedlemmer eller humanitær bistand eller støtte til basale menneskelige behov, der ydes til tredjelandstatsborgere i overensstemmelse med retlige forpligtelser.

Desuden foreslås det, at den strafbare handling omfatter adfærd, der udvises på en hvilken som helst medlemsstats område, hvilket letter det retlige samarbejde mellem medlemsstaterne.

De vigtigste elementer i forslaget er følgende:

### Strafbare handlinger

Det følger af direktivforslagets artikel 3, stk. 1, at medlemsstaterne skal sikre, at det udgør en strafbar handling at bistå en tredjelandstatsborger med indrejse i, transit gennem eller ophold på en medlemsstats område, når dette er forbundet med en faktisk eller lovet økonomisk eller materiel fordel (litra a), eller hvis det med stor sandsynlighed vil forvolde alvorlig skade på en person (litra b).

Det følger af forslagens artikel 3, stk. 2, at medlemsstaterne endvidere skal sikre, at det udgør en strafbare handling offentligt at anspore tredjelandstatsborgere til indrejse i, transit gennem eller ophold i Unionen på irregulær vis.

Direktivforslagets artikel 4, stk. 1, pålægger medlemsstaterne at sikre, at der er tale om en strafbar handling af særlig grov karakter, hvis den strafbare handling begås inden for rammerne af en kriminel organisation (litra a), forvolder alvorlig skade på eller bringer de pågældende tredjelandstatsborgere i livsfare (litra b), begås under anvendelse af grov vold (litra c), de pågældende tredjelandstatsborgere er særligt sårbare, herunder uledsagede mindreårige (litra d), eller forårsager døden for de pågældende tredjelandstatsborgere (litra e).

Efter direktivforslagets artikel 5 skal medlemsstaterne sikre, at anstiftelse, medvirken og tilskyndelse til samt forsøg på en række af de i artikel 3 og 4 nævnte overtrædelser udgør strafbare handlinger.

### Sanktioner

#### *Fysiske personer*

Af direktivforslagets artikel 6, stk. 1, fremgår det, at medlemsstaterne skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de i artikel 3, 4 og 5 omhandlede strafbare handlinger kan straffes med strafferetlige sanktioner, der er effektive, står i rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning.

Det følger af direktivforslagets artikel 6, stk. 2, at medlemsstaterne træffer de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at den i artikel 3 omhandlede strafbare handling kan straffes med en maksimal fængselsstraf på mindst 3 år. Efter artikel 6, stk. 3, skal medlemsstaterne sikre, at de i artikel 4, litra a-d, strafbare handlinger kan straffes med en maksimal fængselsstraf på mindst 10 års

fængsel. Derudover skal medlemsstaterne efter artikel 6, stk. 4 sikre, at de i artikel 4, litra e), omhandlede strafbare handlinger, herunder forsøg, vil kunne straffes med en maksimal fængselsstraf på mindst 15 års fængsel.

Ud over de straffe, der kan pålægges efter stk. 2-4, skal medlemsstaterne efter direktivforslagets artikel 6, stk. 5, træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at fysiske personer, der er dømt for at have begået en af de i artikel 3-5 oplyste strafbare handlinger, kan pålægges strafferetlige eller administrative sanktioner eller foranstaltninger pålagt af en kompetent myndighed, herunder:

(a) inddragelse af tilladelser eller godkendelser til at udøve de aktiviteter, der har ført til den strafbare handling, eller forbud mod direkte eller gennem en mellemmand at udøve den erhvervmæssige aktivitet, i forbindelse med hvilken den strafbare handling blev begået,

(b) tilbagesendelse efter fuldbyrdelse af straffen i en medlemsstat eller for at afsone den pålagte straf eller en del heraf i det tredjeland, hvortil tilbagesendelsen sker,

(c) forbud mod indrejse og ophold på medlemsstaternes område i en passende periode på højst 10 år,

(d) udelukkelse fra adgang til offentlig finansiering, herunder udbudsprocedurer, tilskud og koncessioner,

(e) bøder,

(f) indefrysning og konfiskation af udbytte fra og redskaber, der anvendes til at begå den strafbare handling.

#### *Juridiske personer*

Efter direktivforslagets artikel 7, stk. 1, skal medlemsstaterne sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar for de strafbare handlinger oplyst i artikel 3-5, og som for at skaffe dem vinding begås af en person, der handler enten individuelt eller som medlem af et organ under den juridiske person, og som har en ledende stilling inden for den juridiske person, idet den pågældende har:

a) bemyndigelse til at repræsentere den juridiske person

- b) beføjelse til at træffe beslutninger på den juridiske persons vegne
- c) beføjelse til at udøve kontrol inden for den juridiske person.

Efter artikel 7, stk. 2, skal medlemsstaterne ligeledes sikre, at juridiske personer kan drages til ansvar, når utilstrækkeligt tilsyn eller utilstrækkelig kontrol udøvet af en af de personer omhandlet i artikel 7, stk. 1, har gjort det muligt for en person under den juridiske persons myndighed, at begå en strafbar handling oplistet i artikel 3-5 til fordel for den juridiske person.

Medlemsstaterne skal efter direktivforslagets artikel 8, stk. 2, træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at sanktioner eller foranstaltninger overfor juridiske personer, der er ansvarlige i henhold til artikel 7, for de lovovertrædelser, der er nævnt i artikel 3-5, omfatter følgende:

- (a) strafferetlige eller ikke strafferetlige bøder,
- (b) udelukkelse fra offentlige ydelser, offentlig støtte eller offentlige tilskud,
- (c) midlertidig eller varig udelukkelse fra adgang til offentlig finansiering, herunder udbudsprocedurer, tilskud og koncessioner,
- (d) midlertidigt eller varigt forbud mod at udøve erhvervsvirksomhed,
- (e) anbringelse under retsligt tilsyn,
- (f) tvangsopløsning efter på grundlag af en retsafgørelse,
- (g) midlertidig eller varig lukning af forretningssteder, der er blevet brugt til at begå den strafbare handling,
- (h) inddragelse af tilladelser og godkendelser til at udøve de aktiviteter, der har ført til den strafbare handling,
- (i) indefrysning og konfiskation af udbytte fra og redskaber, der anvendes til at begå den strafbare handling.

Efter artikel 8, stk. 3, litra a-c, i direktivforslaget, træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 3, kan straffes med bøder, hvis maksimumsgrænse ikke må være mindre end 3 pct. af den juridiske persons samlede omsætning på verdensplan i det regnskabsår, der går forud for det regnskabsår, hvor den

strafbare handling blev begået eller afgørelsen om at pålægge en bøde (litra a), at den i artikel 4, litra a-d, strafbare handling kan straffes med bøder, hvis maksimumgrænse ikke må være mindre end 5 pct. af den juridiske persons samlede omsætning på verdensplan i regnskabsåret (litra b), og at de i artikel 4, litra e), omhandlede strafbare handlinger, kan straffes med bøder, hvis maksimumgrænse ikke må være mindre end 6 pct. af den juridiske persons samlede omsætning på verdensplan i regnskabsåret (litra c).

Direktivforslagets artikel 9 og 10 oplister en række omstændigheder, der skal anses som hhv. skærpende og formildende omstændigheder. Eksempelvis skal det efter artikel 9, litra a, betragtes som en skærpende omstændighed, at den strafbare handling blev begået af en embedsmand under udførelsen af dennes hverv. Efter artikel 10, litra a, skal det betragtes som en formildende omstændighed, at lovovertræderen hjælper med at identificere eller retsforfølge andre lovovertrædere.

#### Forældelse

Direktivforslagets artikel 11 vedrører forældelsesfrister for strafbare handlinger. Efter artikel 11, stk. 1, træffer medlemsstaternes de nødvendige foranstaltninger for at fastsætte en forældelsesfrist, der muliggør, at de i artikel 3-5 omhandlede lovovertrædelser kan efterforskes, retsforfølges og pådømmes i tilstrækkelig lang tid efter, at disse handlinger blev begået, således at disse lovovertrædelser kan håndteres effektivt. Forslagets artikel 11, stk. 2, fastsætter krav til forældelsesfristens længde for de forskellige overtrædelser. Det fremgår, at forældelsesfristen skal være mindst 7 år for lovovertrædelser som omhandlet i forslaget artikel 3, mindst 10 år for lovovertrædelser som omhandlet i forslaget artikel 4, litra a-d og mindst 15 år for lovovertrædelser som omhandlet i forslaget artikel 4, litra c.

Efter artikel 11, stk. 3, gælder de samme forældelsesfrister i forhold til fuldbyrdelsen af fængselsstraffen som i stk. 2. Medlemsstaterne har efter artikel 11, stk. 4, mulighed for at fastsætte en forældelsesfrist, der er kortere, forudsat at fristen kan afbrydes eller suspenderes i tilfælde af nærmere bestemte handlinger.

#### Strafferetlig kompetence

Efter artikel 12, stk. 1, i direktivforslaget skal hver medlemsstat fastlægge sin jurisdiktion med hensyn til de lovovertrædelser, der er omhandlet i artikel 3-5, hvor lovovertrædelserne er helt eller delvis begået på dens område (litra a), blevet begået af en af dens statsborgere eller af en tredjelandstatsborger, der har sædvanligt opholdssted på dens område (litra b), blevet begået til fordel



for en juridisk person, *i*) der er etableret på dens område, *ii*) for så vidt angår virksomhed, der helt eller delvis udøves på dens område (litra c), hvor lovovertrædelsen er begået om bord på et skib eller et luftfartøj, der er registreret eller fører dens flag (litra d), fører til, at de tredjelandsstatsborgere, der var genstand for den strafbare handling, indrejse i, er i transit gennem eller opholder sig på den pågældende medlemsstats område (litra e).

Medlemsstaterne skal ifølge artikel 12, stk. 2, ligeledes fastlægge strafferetlig kompetence for forsøg på at begå den strafbare handling, der er omhandlet i artikel 4, litra e), hvis adfærden ville have udgjort en strafbar handling, for hvilken der er fastsat strafferetlig kompetence efter stk. 1.

Direktivforslagets artikel 12, stk. 3, fastsætter, at medlemsstaterne med henblik på retsforfølgning af de i artikel 3-5 omhandlede strafbare handlinger, der er begået uden for en medlemsstats område, skal træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at dens strafferetlige kompetence ikke er underlagt nogen af følgende betingelser:

- a) handlingerne udgør en strafbar handling det sted, hvor de blev begået,
- b) der kan først indledes retsforfølgning efter videregivelse af oplysninger fra den stat, hvor den strafbare handling blev begået.

Det følger af artikel 14, at medlemsstaterne skal sikre, at de nationale myndigheder, der har ansvaret for at opdage, efterforske, retsforfølge eller træffe afgørelse om de strafbare handlinger, der er omhandlet i artikel 3- 5, råder over et tilstrækkeligt antal kvalificerede medarbejdere og tilstrækkelige finansielle, tekniske og teknologiske ressourcer til effektivt at udføre deres opgaver i forbindelse med gennemførelsen af direktivet. Efter artikel 16 i direktivforslaget træffer medlemsstaterne de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at der er effektive og forholdsmæssige efterforskningsredskaber til rådighed til efterforskning eller retsforfølgning af de strafbare handlinger omhandlet i artikel 3-5.

Efter artikel 17, skal medlemsstaterne hvert år tilvejebringe statistiske data. Dette vil bidrage til en bedre forståelse af, hvordan migrantsmuglingen foregår, og hvor udbredt den er, hvor mange tilfælde der opdages, og hvordan de behandles i medlemsstaternes strafferetlige systemer, hvilket støtter evidensbaseret politikudformning.

#### 4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

#### 5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til, at formålet med forslaget omhandler:

*”Smugling af migranter er en grænseoverskridende strafbar handling, der direkte påvirker Unionen, dens ydre grænser og ofte mere end én medlemsstat ad gangen. Medlemsstaterne kan ikke hver for sig med succes bekæmpe denne grænseoverskridende kriminalitet. En yderligere tilnærmelse af definitionen af, hvad der udgør en strafbar handling, strafferammerne og de gældende forebyggende foranstaltninger i medlemsstaterne kan sikre en mere effektiv indsats for at opdage, efterforske og retsforfølge smugling af migranter og forebygge "forumshopping" blandt kriminelle, der udnytter systemerne de steder, hvor sanktionerne er mindre strenge.*

*For at øge sanktionernes afskrækkende virkning i Unionen indføres der med forslaget højere straffe for grove strafbare handlinger og skærpende omstændigheder, f.eks. i tilfælde af gentagelsestilfælde, hvis den strafbare handling er begået af en embedsmand eller af en person, der bærer et skydevåben. Ifølge de oplysninger, som Kommissionen råder over, varierer den maksimale strafferamme for hjælp til ulovlig indrejse og transit i medlemsstaterne fra op til et år i Belgien og Spanien til op til ti år i Bulgarien, Cypern, Irland og Slovenien. Strafferammen for hjælp til ophold i medlemsstaterne varierer fra op til et år i Østrig, Belgien, Tjekkiet, Estland og Spanien til op til 15 år i Cypern. 15 medlemsstater har siden 2015 fundet det relevant at ændre deres nationale lovgivning (og i tre andre medlemsstater behandler man i øjeblikket ændringer). Ændringerne omfatter strengere straffe, kriminalisering af smuglerforsøg og fritagelse af humanitær bistand ved ulovlig transit.*

*I overensstemmelse med nærhedsprincippet og proportionalitetsprincippet, jf. artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union, kan forslagets mål-sætninger ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne og kan derfor bedre gennemføres på EU-plan. På grund af den tværnationale dimension af smugling af migranter og under hensyntagen til allerede eksisterende EU-lovgivning forventes tiltag på EU-plan at være mere effektive og have en håndgribelig merværdi i forhold til de foranstaltninger, der træffes af medlemsstaterne hver for sig. EU's indsats vil skabe merværdi ved at tilnærme*

*medlemsstaternes strafferet og bidrage til at sikre, at der gælder samme betingelser i alle medlemsstaterne”.*

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

## **6. Gældende dansk ret**

Udlændingelovens § 59, stk. 8, indeholder regler om bl.a. straf for hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold. Efter bestemmelsen straffes med bøde eller fængsel indtil 2 år den, der eksempelvis forsætligt bistår en udlænding med ulovligt at indrejse i eller rejse gennem landet (nr. 1).

Gerningsindholdet i § 59, stk. 8, er oprindeligt udformet med henblik på gennemførelse af Rådets direktiv 2002/90/EF af 28. november 2002 om definition af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (EFT L 328 af 5. december 2002, s. 17–18).

Endvidere har Rådet fastsat regler med henblik på at harmonisere EU-landenes lovgivning på området ved rammeafgørelse af 28. november 2002 om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold (EFT L 328 af 5. december 2002, s. 1-3).

Efter udlændingelovens § 61 kan der endvidere pålægges selskaber mv. (juridiske personer), der overtræder udlændingelovens bestemmelser, strafansvar efter reglerne i straffelovens 5. kapitel.

Bestemmelsen i udlændingelovens § 59, stk. 8, suppleres af straffelovens § 125 a. Efter denne bestemmelse straffes den, som for vindings skyld og under i øvrigt særligt skærpende omstændigheder gør sig skyld i menneskesmugling efter udlændingelovens § 59, stk. 8, nr. 1-5, med fængsel indtil 8 år.

Som særligt skærpende omstændigheder anses navnlig tilfælde, hvor andres liv udsættes for fare, eller hvor der er tale om overtrædelser af mere systematisk eller organiseret karakter.

Bestemmelsen i straffeloven er en overbygning på straffebestemmelsen om menneskesmugling i udlændingelovens § 59, stk. 8, der (kun) giver mulighed for at idømme fængsel indtil 2 år. Bestemmelsen indebærer således ikke en udvidelse af, hvad der udgør strafbare forhold i forhold til udlændingelovens

regulering. Betingelsen for at anvende § 125 a er, at overtrædelsen af udlændingelovens bestemmelse om menneskesmugling er sket for vindings skyld og under i øvrigt særligt skærpende omstændigheder.

Bestemmelsen forudsættes ikke udelukkende anvendt, hvor strafferammen på fængsel indtil 2 år i § 59, stk. 8, ikke findes tilstrækkelig. Den forudsættes således også anvendt i tilfælde, hvor forholdet skønnes at være så groft, at samfundets reaktion bør give sig udtryk ved anvendelse af straffeloven frem for udlændingeloven. Dette gælder også, selv om den konkret forskyldte fængselsstraf fastsættes til væsentligt mindre end 2 år.

Strafferammen i § 125 a er en gennemførsel af Rådets rammeafgørelse af 28. november 2002 om styrkelse af de strafferetlige rammer med henblik på bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold.

Ved straffens fastsættelse skal der under hensyntagen til ensartethed i rets anvendelsen lægges vægt på lovovertrædelsens grovhed og på oplysningerne om gerningspersonen, jf. straffelovens § 80, stk. 1. Efter § 80, stk. 2, skal der ved vurderingen af lovovertrædelsens grovhed tages hensyn til den med lovovertrædelsen forbundne skade, fare og krænkelse samt til, hvad gerningspersonen indså eller burde have indset herom.

Straffelovens §§ 81 og 82 indeholder en række hhv. skærpende og formildende omstændigheder, der skal tages i betragtning ved straffens fastsættelse. Eksempelvis skal det efter § 81, stk. 1, nr. 8, indgå som en skærpende omstændighed, at gerningen er begået i udførelsen af offentlig tjeneste eller hverv eller under misbrug af stilling eller særligt tillidsforhold i øvrigt. Efter § 82, nr. 10, skal det indgå som formildende omstændighed, at gerningspersonen har givet oplysninger, som er afgørende for opklaring af strafbare handlinger begået af andre.

Straffelovens § 21 indeholder en almindelig mulighed for at straffe for forsøg, hvis der for en lovovertrædelse kan idømmes en straf, der overstiger fængsel i 4 måneder. Straffelovens § 23 indeholder endvidere en almindelig regel om ansvar for medvirken ved tilskyndelse, råd eller dåd.

Efter straffelovens 5. kapitel kan juridiske personer straffes med bøde, når det er bestemt ved eller i medfør af lov. Efter straffelovens § 27 forudsætter strafansvar for en juridisk person, at der inden for dens virksomhed er begået en overtrædelse, der kan tilregnes en eller flere til den juridiske person knyttede personer eller den juridiske person som sådan.

Straffelovens §§ 75-77 a indeholder regler om konfiskation. Det følger bl.a. af straffelovens § 75, stk. 1, at udbyttet ved en strafbar handling eller et hertil svarende beløb helt eller delvis kan konfiskeres. Savnes der fornødent grundlag for at fastslå beløbets størrelse, kan der konfiskeres et beløb, som skønnes at svare til det indvundne udbytte. Det følger af § 75, stk. 2, at såfremt det må anses for påkrævet for at forebygge yderligere lovovertrædelser, eller særlige omstændigheder i øvrigt taler derfor, kan der ske konfiskation af bl.a. genstande, der har været brugt eller bestemt til at bruges ved en strafbarhandling, samt af genstande, med hensyn til hvilke, der i øvrigt er begået en strafbar handling.

Efter straffelovens § 79, stk. 1, kan den som udøver en virksomhed, som kræver særlig offentlig autorisation eller godkendelse, frakendes retten til at udøve den pågældende virksomhed eller til at udøve den under visse former, såfremt det udviste forhold begrundes en nærliggende fare for misbrug af stillingen. Det samme gælder efter § 79, stk. 2, når særlige omstændigheder taler derfor, om udøvelse af en anden virksomhed. Efter samme regel kan der ske frakendelse af retten til at deltage i ledelsen af en erhvervsvirksomhed her i landet eller i udlandet uden at hæfte personligt og ubegrænset for virksomhedens forpligtelser.

Forældelsesfristerne er fastsat i straffelovens 11. kapitel. Forældelsesfristen er 2 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 1 år, 5 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 4 år, 10 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel i 10 år, og 15 år, når der ikke er hjemlet højere straf end fængsel på bestemt tid, jf. straffelovens § 93, stk. 1. Efter straffelovens § 97, stk. 1, kan idømt fængselsstraf forældes. Det fremgår bl.a. af § 97, stk. 2, at forældelsesfristen er 5 år for fængsel indtil 1 år og 10 år for fængsel i mere end 1 år, men ikke over 4 år, jf. § 97, stk. 2, nr. 1 og 2.

Straffelovens §§ 6-12 indeholder regler om dansk straffemyndighed (jurisdiktionskompetencer). Efter straffelovens § 6, stk. 1, er der dansk straffemyndighed for handlinger, der foretages i den danske stat eller på et dansk fartøj. Af straffelovens § 7, stk. 1, fremgår det, at under dansk straffemyndighed hører handlinger, som foretages inden for et fremmed myndighedsområde af en person, der på tidspunktet for sigtelsen har dansk indfødsret, er bosat i den danske stat eller har lignende fast ophold her i landet, hvis handlingen også er strafbar efter lovgivning på gerningsstedet (dobbelt strafbarhed), eller gerningsmanden har den nævnte tilknytning til landet, og der er tale om nogle nærmere bestemte handlinger.

## **7. Konsekvenser**

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er, som anført ovenfor i afsnit 6, omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der imidlertid er tale om et forslag, som udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, vil Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks stilling, inden seks måneder efter forslagens vedtagelse skulle meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af direktivet i dansk ret.

En dansk gennemførelse af direktivet, vurderes at medføre behov for tilpasning af dansk lovgivning.

### Statsfinansielle konsekvenser

Idet forslaget er omfattet af retsforbeholdet vil Danmark som udgangspunkt modtage refusion for sin forholdsmæssige andel af udgiften. Ved dansk tilslutning vil denne refusion bortfalde, hvorved Danmark vil skulle bidrage med cirka 2 pct. af udgifterne. Disse vurderes ikke-væsentlige, idet Kommissionen anslår, at der er behov for fire årsværk til at sikre støtte til medlemsstaterne i forbindelse med den korrekte gennemførelse af den lovgivningspakke, der omfatter forslaget. Udgifterne til de fire årsværk er ikke opgjorte nærmere af Kommissionen, men må forventes at falde under bagatelgrænsen for ikke væsentlige statsfinansielle konsekvenser.

## **8. Høring**

Sagen har senest den 9. februar 2024 været sendt i høring hos Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) og Specialudvalget for Politimæssigt og Retligt Samarbejde.

DRC Dansk Flygtningehjælp har udtrykt bekymring for, at direktivet om minimumsregler til forebyggelse af smugling af migranter vil gøre det endnu sværere for flygtninge at søge om asyl på europæisk jord. Der henvises i den forbindelse til, at hvis irregulær migration udelukkende betragtes som en ulovlig handling domineret af organiserede kriminelle netværk, er der risiko for, at flygtninge og andre, som er nødt til at bevæge sig irregulært for at opnå beskyttelse, ender i en endnu mere sårbar situation, end de allerede er. Det

fremhæves desuden, at indsatser mod irregulær migration og menneskesmugling ikke kun påvirker betingelserne og råderummet for kriminelle smuglernetværk, men også har alvorlige (både direkte og indirekte) konsekvenser for flygtninge og migranternes sikkerhed og rettigheder.

### **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. Forebyggelse og bekæmpelse af hjælp til ulovlig indrejse og transit samt ulovligt ophold i Unionen er en vigtig prioritet for regeringen.

Regeringens endelige stillingtagen afventer en nærmere vurdering af de statsfinansielle, samfunds- og erhvervsøkonomiske konsekvenser. Regeringen finder, at de økonomiske konsekvenser af forslaget bør afklares inden vedtagelse.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.