

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE  
INDVANDRERE OG INTEGRATION



## NOTAT

Dato: 25. marts 2011  
Kontor: Internationalt

### **Samlenotat til brug for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11. – 12. april 2011**

|  |    |
|--|----|
| Dagsordenspunkt 17): EU's sydlige naboer – Opfølgning på Det Europæiske Råds erklæring af 11. marts 2011.....    | 2  |
| Dagsordenspunkt 18): Situationen i Grækenland på asylområdet .....   | 6  |
| Dagsordenspunkt 19): Status på det fælles europæiske asylsystem (CEAS).....                                      | 9  |
| Dagsordenspunkt 20): Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler – KOM(2011) 76 endelig .....                        | 16 |
| Dagsordenspunkt: 21) Forslag til ændring af Frontex-forordningen (KOM(2010) 61) .....                            | 24 |
| Dagsordenspunkt 22) Status for gennemførelsen af visuminformationssystemet (VIS) .....                           | 35 |
| Dagsordenspunkt 23) Oprettelse af et it-agentur på området frihed, sikkerhed og retfærdighed (KOM(2010)93) ..... | 38 |
| Dagsordenspunkt 24): Kommissionens meddelelse om en EU-ramme for de nationale romastrategier .....               | 46 |

## **Dagsordenspunkt 17): EU's sydlige naboer – Opfølgning på Det Europæiske Råds erklæring af 11. marts 2011**

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af det danske forbehold.

### **Resumé:**

*På rådsmødet den 11.-12. april 2011 forventes det, at situationen i Nordafrika og Middelhavet vil blive drøftet med henblik på en opfølgning på erklæringen fra det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd den 11. marts 2011, hvor der blandt andet blev opfordret til, at der iværksættes en række konkrete tiltag med henblik på at bistå humanitært i Nordafrika og sikre grænsekontrollen i Middelhavet samt at styrke folk til folk kontakten i regionen. Rådet (retlige og indre anliggender) er af Det Europæiske Råd blevet opfordret til inden juni 2011 og i samarbejde med Kommissionen at præsentere en plan for udviklingen af kapaciteter til at håndtere flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika. Det kan på den baggrund ikke udelukkes, at formandskabet vil lægge op til vedtagelse af rådskonklusioner på rådsmødet. Drøftelsen har isoleret set hverken statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Regeringen støtter en hurtig og effektiv håndtering af de migrationsmæssige udfordringer i Nordafrika fra EU's side, herunder gennem Frontex og EU's asylstøttekontor under forudsætning af, at internationale regler overholdes. Sagen er ikke omfattet af det danske retsforbehold.*

### **1. Baggrund**

Ifølge oplysninger fra UNHCR er over 350.000 personer flygtet ud af Libyen til nabolandene i perioden fra februar 2011 til den 23. marts 2011.

Ifølge oplysninger fra IOM er mange af disse personer egyptere, som er taget tilbage til Egypten, men omkring 200.000 personer er ikke-statsborgere i Libyen eller Libyens nabolande.

UNHCR, IOM og andre organisationer har allerede evakueret over 65.000 af de personer, som ikke er libyske statsborgere eller statsborgere i Libyens nabolande, tilbage til deres hjemlande, og evakueringerne fortsætter. Der var den 23. marts 2011 omkring 8.000 personer, som ventede på at blive evakueret.

Sideløbende hermed er der i løbet af februar og marts 2011 ankommet omkring 8.500 immigranter til især den italienske middelhavsø Lampedusa, men også til Sicilien, fra især Tunesien. Flere skulle være på vej, og Lampedusa er blevet erklæret i undtagelsestilstand.

På det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd den 11. marts 2011 blev der vedtaget en erklæring, som blandt andet opfordrede til, at der blev iværksat en række konkrete tiltag med henblik på at bistå humanitært i Nordafrika og sikre grænsekontrollen i Middelhavet samt at

åbne op for flere mobilitetspartnerskaber mellem EU-lande og de nordafrikanske lande. Rådet (retlige og indre anliggender) er af Det Europæiske Råd blevet opfordret til inden juni 2011 og i samarbejde med Kommissionen at præsentere en plan for udviklingen af kapaciteter til at håndtere flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika.

På møde i Rådet (udenrigsanliggender) den 21. marts 2011 blev der vedtaget konklusioner vedrørende Libyen, hvor EU's og medlemsstaternes villighed til at vise solidaritet med de lande, som er særligt udsat for et migrationspres, blev understreget og gentaget, samtidigt med at der blev henvist til Det Europæiske Råds konklusioner af 11. marts 2011.

På rådsmødet den 11.-12. april 2011 forventes det, at situationen i Nordafrika og Middelhavsregionen vil blive drøftet med henblik på at vurdere, om EU's indsats er tilstrækkelig. Det kan ikke udelukkes, at formandskabet vil lægge op til vedtagelse af rådskonklusioner på rådsmødet.

## **2. Formål og indhold**

Kommissæren for indre anliggender, Cecilia Malmström, har lovet assistance til både Tunesien og Italien. Ifølge en tale, kommissæren holdt under Europa-Parlamentets plenarsamling den 15. februar 2011, vil hjælpen bestå i ekstra bevillinger fra Flygtningefonden og Grænsesfonden. På lidt længere sigt bør Tunesien støttes i sin demokratiske proces og økonomiske udvikling, og der skal arbejdes med at få Tunesien til at blive bedre til at bevogte sine grænser og tage sine egne statsborgere tilbage.

Den 16. februar 2011 meddelte Frontex, at de efter at have modtaget en italiensk anmodning om assistance, ville iværksætte en fælles Frontex-operation ved Lampedusa. I første omgang efterlyste Frontex fly til grænseovervågning samt tolke og eksperter, der kunne tale engelsk og fransk samt om muligt arabisk. Frontex-operationen løber fra den 20. februar 2011 og frem til den 31. marts 2011 med mulighed for forlængelse. Den 25. februar 2011 meddelte Frontex' administrerende direktør, Ilkka Laitinen, at Frontex med afsæt i drøftelserne på rådsmødet for retlige og indre anliggende nu er gået i gang med at lynudvikle en samlet strategi for fælles operationer og samarbejder i middelhavsområdet.

Den 1. marts 2011 anmodede UNHCR om, at der snarest kommer til at ske en genbosætning af flygtninge registreret af UNHCR i Libyen, og som senere er flygtet til nabolandene.

I en fælles meddelelse af 8. marts 2011 fra Kommissionen og Den Høje Repræsentant, fremgår det blandt andet, at der skal gives humanitær hjælp (30 mil. euro), sikres evakuering, Frontex skal styrkes, der skal bevilliges midler fra EU's Grænsesfond og Flygtningefond, og der bør indgås mobilitetspartnerskabsaftaler og samarbejdes med tredjelande med henblik på at styrke folk til folk kontakter og lette procedurerne for opnåelse af visum. Det anføres desuden, at det på sigt vil kunne overvejes at bruge EU's direktiv om midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning, der i 2001 blevet vedtaget efter blandt andet at have oplevet en massetilstrømning fra Kosovo i 1999. Direktivet er omfattet af det danske forbehold på området vedrørende retlige og indre anliggender.

På det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd den 11. marts 2011 blev der vedtaget en erklæring, som blandt andet opfordrede til, at der blev skabt adgang for humanitære organisationer og hjælp, hvor der var brug for den, at medlemsstaterne støttede Frontex med personel og teknisk bistand til operationen i Middelhavet, og at EU ville sikre finansiel og teknisk støtte til landene i regionen med henblik på at forbedre grænsekontrollen og tilbagesendelsen af migranter til deres hjemlande. Rådet (retlige og indre anliggender) er blevet opfordret til af Det Europæiske Råd inden juni 2011 og i samarbejde med Kommissionen at præsentere en plan for udviklingen af kapaciteter til at håndtere flygtninge- og migrationsstrømme fra Nordafrika. Det fremgår endvidere, at folk-til-folk-kontakter bør styrkes inden for de rammer, som EU's visumkodeks giver.

Rigspolitiet, som siden 2008 løbende har bidraget med personel til Frontex-operationer, har oplyst, at Rigspolitiet efter anmodning fra Frontex forbereder at sende to politibetjente af sted i maj 2011 og to politibetjente i juni 2011 til Frontex-operationen ved Lampedusa.

Danmark deltager desuden i en fælles nordisk indsats for at håndtere flygtningestrømmen fra Libyen og gøre evakueringen af flygtninge mere effektiv. I første omgang har FN anmodet Beredskabsstyrelsen om at bidrage med et feltkontor til en transitlejr ved den tunesiske grænse til Libyen.

Frontex meddelte den 22. marts 2011, at de på foranledning af en henvendelse fra Malta vil iværksætte en Frontex-operation på Malta med indsættelse af de hurtige grænseindsatshold. Operationen skal løbe fra den 4. april til den 4. juni 2011.

EU's solidaritetsfonde har fra 2007 til 2013 et budget på godt 4 milliarder euro. Grænsefonden rummer 1,8 milliarder euro i samme periode. Danmark ventes i perioden fra 2007 til 2013 at bidrage med netto omkring 29 millioner euro til Grænsefonden, det vil sige fratrukket det beløb, som Danmark selv ventes at modtage fra Grænsefonden i perioden. Danmark kan pga. forbeholdene ikke deltage i eller bidrage til de andre solidaritetsfonde i EU.

Der forventes en generel drøftelse på møde i Det Europæiske Råd i juni 2011, hvor migrationssemner er på dagsordenen for at evaluere gennemførelsen af indvandrings- og asylpagten fra 2008, der som en særlig prioritet har bekæmpelse af ulovlig indvandring, herunder ved samarbejde med tredjelande.

### **3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor**

Spørgsmålet om gældende dansk ret er ikke relevant i forhold til drøftelsen.

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen støtter en hurtig og effektiv håndtering af de migrationsmæssige udfordringer i Nordafrika og Middelhavet fra EU's side, herunder gennem Frontex og EU's asylstøttekontor under forudsætning af, at internationale regler overholdes.

## **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der er generel enighed blandt medlemsstaterne om, at indvandringssbølgen fra Nordafrika er et fælles europæisk problem, som skal håndteres derefter.

## **6. Høring**

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 24. marts 2011.

## **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

## **8. Nærhedsprincippet**

Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen.

## **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Sagen har hverken miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark. Drøftelsen har isoleret set hverken statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark, men sagen kan få statsfinansielle konsekvenser, der dog ikke kan vurderes på nuværende tidspunkt.

## **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Sagen har tidligere været skriftligt forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmøde for retlige og indre anliggender den 24.-25. februar 2011 og Udenrigspolitisk Nævn og Europaudvalget forud for ekstraordinært møde i Det Europæiske Råd den 11. marts 2011.

## **Dagsordenspunkt 18): Situationen i Grækenland på asylområdet**

Revideret notat. Ændringer i forhold til samlenotat forelagt forud for rådsmødet den 24.-25. februar 2011 er markeret med kursiv.

Sagen er ikke omfattet af det danske forbehold.

### **Resumé:**

*Situationen for asylansøgere og ulovlige indvandrere i Grækenland forventes drøftet på det kommende rådsmøde, herunder om der er opnået fremskridt i implementeringen af den græske migrationshandlingsplan. Drøftelsen har ikke isoleret set lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, og nærhedsprincippet er ikke relevant. Sagen er ikke forbeholdsbelagt. Regeringen finder det vigtigt at udvise solidaritet over for de medlemsstater, der er udsat for et særligt stort pres på deres asylsystemer, og støtter det igangværende arbejde med at genopbygge det græske asylsystem.*

### **1. Baggrund**

Situationen i Grækenland på asylområdet er meget alvorlig.

Situationen i Grækenland på asylområdet har senest været drøftet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 og den 24.-25. februar 2011, hvor bl.a. opfølgningen på den nationale handlingsplan om reform af asylsystemet og styring af migrationen, der blev præsenteret den 25. august 2010 blev drøftet. En række stater, herunder Danmark, har gentaget tilbud om støtte til at sikre en effektiv gennemførelse af handlingsplanen samt understreget, at bestræbelserne på hurtigt at gennemføre handlingsplanen skal intensiveres. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24.-25. februar 2011 understregedes, at genopbygning af asylsystemet i Grækenland i høj grad afhænger af græsk medejerskab og tilstedeværelse af de fornødne ressourcer.

Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol afsagde den 21. januar 2011 dom i sagen M.S.S. mod Belgien og Grækenland (application no. 30696/09). Menneskerettighedsdomstolen har fundet, at Grækenland har overtrådt Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, herunder som følge af forholdene ved den pågældende asylansøgers frihedsberøvelse og leveforholdene for asylansøgeren i øvrigt, samt som følge af manglerne ved de græske myndigheders behandling af ansøgerens asylansøgning.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 forventes Kommissionen at give en status på arbejdet med gennemførelsen af den græske migrationshandlingsplan om genopbygning af asylsystemet i Grækenland.

## **2. Formål og indhold**

Formålet med punktet er at have en politisk drøftelse af behovet for at genopbygge det græske asylsystem, således at der skabes forsvarlige forhold for ulovlige indvandrere og asylansøgere, hvor menneskerettighederne respekteres.

I relation hertil vil det blive drøftet, hvorledes medlemsstaterne bedst kan bistå en hurtig og effektiv gennemførelse af den græske nationale handlingsplan om reform af asylsystemet og styring af migrationen. De fire væsentligste emner for handlingsplanen er modtagelse, screening, registrering og asylsagsbehandling. Kommissionen koordinerer arbejdet med at bistå Grækenland med implementeringen af handlingsplanen.

Danmark har ligesom en række andre medlemsstater tilkendegivet, at man er villig til at bistå Grækenland med kapacitetsopbygning på en række områder, bl.a. indkvarteringsforhold, asylinterviews, uledsagede mindreårige samt udsendelse og frivillig tilbagevenden. Integrationsministeriet har over for Kommissionen oplyst, at det er sandsynligt, at Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors, der også har erfaring med kapacitetsopbygningsprojekter, vil kunne tilbyde assistance med gennemførelsen af handlingsplanen *gennem etablering af modtagefaciliteter*.

Danmark deltog i en ekspertmission i Grækenland i perioden fra 13. til 21. december 2010. Missionen havde desuden deltagelse fra Nederlandene og Storbritannien og fokuserede på registrering og screening af sager i en situation med tilstrømning af dels asylansøgere og ulovlige indvandrere. *En mission vedrørende afvikling af sagspukler er gennemført, mens to øvrige ekspertmissioner vedrørende uddannelse via det europæiske asylcurriculum og kvalitet i asylsagsbehandlingen endnu ikke er gennemført. Danmark deltager p.t. i en fælles EU-mission med henblik på at udarbejde et oplæg til den konkrete implementering af den græske migrationshandlingsplan.*

Integrationsministeriet har indmeldt i alt 14 eksperter til Det Europæiske Asylstøttekontors asylindsatspulje.

## **3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor**

Da der er tale om en politisk drøftelse, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

## **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen finder det vigtigt at udvise solidaritet over for de medlemsstater, der er udsat for et særligt stort pres på deres asylsystemer.

Regeringen støtter det igangværende arbejde med at genopbygge det græske asylsystem.

## **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

De øvrige medlemsstater forventes at ville opfordre til, at den græske nationale handlingsplan om reform af asylsystemet og styring af migrationen gennemføres hurtigt og effektivt.

#### **6. Høring**

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings-samarbejdet (SPAIS) den 24. marts 2011.

#### **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

#### **8. Nærhedsprincippet**

Spørgsmålet om nærhedsprincippet er ikke relevant, idet der er tale om en politisk drøftelse.

#### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Sagen har ikke statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark. Drøftelsen har isoleret set hverken statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark, men suspensionen af tilbagesendelse af asylansøgere til Grækenland på baggrund af Dublin-forordningen, kan få statsfinansielle konsekvenser for Danmark, idet suspensionen medfører ekstra sagsbehandling i Danmark. Udgifter hertil afholdes som udgangspunkt inden for eksisterende udgiftsrammer. En eventuel bilateral dansk støtte til genopbygningen af det græske asylsystem søges finansieret inden for eksisterende udgiftsrammer, herunder via midler fra EU-Kommissionen

#### **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik *forud for rådsmødet den 24.-25. februar 2011.*



## **Dagsordenspunkt 19): Status på det fælles europæiske asylsystem (CEAS).**

*Revideret notat. Ændringer i forhold til samlenotat forelagt forud for rådsmødet den 8.-9. november 2010 er markeret med kursiv.*

*Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.*

### **Resumé:**

*På rådsmødet den 11.-12. april 2011 ventes formandskabet på ny at give en status på forhandlingerne om asylretsakterne. Formandskabet forventes at redegøre for status på forhandlingerne om Dublin-forordningen og flygtningedefinitionsdirektivet, mens der fortsat forventes forslag fra Kommissionen til ændring af direktiverne om modtagelsesforhold og asylprocedurer. Redegørelser har ikke i sig selv lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser, og nærhedsprincippet er overholdt. Forslagene er alle omfattet af forbeholdet. Regeringen vil tage formandskabets redegørelse om status til efterretning.*

### **1. Baggrund**

Af Haag-programmet (arbejdsprogrammet for politikker på området for retlige og indre anliggender for perioden 2005-2009), vedtaget af Det Europæiske Råd i november 2004 fremgår, at formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der bevilges asyl eller subsidær beskyttelse. Det fremgår endvidere, at anden fase skal bygge på Flygtningekonventionen og andre relevante traktater og baseres på en grundig og fuldstændig evaluering af de retsinstrumenter, der er vedtaget i første fase. Kommissionen opfordres til at afslutte evalueringen af retsinstrumenterne fra første fase i 2007 og forelægge andenfaseinstrumenterne og -foranstaltningerne for Rådet og Europa-Parlamentet til vedtagelse inden udgangen af 2010.

Med vedtagelsen af den europæiske pagt om indvandring og asyl af Det Europæiske Råd den 15.-16. oktober 2008 blev deadline for gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem udskudt til senest 2012.

Gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem kræver ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen, modtagelsesdirektivet, flygtningedefinitionsdirektivet og asylproceduredirektivet.

Den 3. december 2008 fremsatte Kommissionen forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen) (KOM(2008) 820), forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "EURODAC" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-forordningen (EURODAC-forordningen) (KOM(2008) 825) og forslag til ændring af direktivet om modtagelsesforhold for asylansøgere (modtagelsesdirektivet) (KOM2008) 815).

Kommissionen fremsatte den 18. februar 2009 forslag til forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontorforslag (Asylstøttekontoret) (KOM(2009) 66).

Kommissionen fremsatte ligeledes den 18. februar 2009 forslag til beslutning om ændring af beslutning nr. 573/2007/EF om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 for så vidt angår inddragelse af finansieringen af visse fællesskabsforanstaltninger og ændring af finansieringsloftet (beslutning om ændring af flygtningefonden) (KOM 2009) 67) med forslag om omprioritering af midler fra Flygtningefonden til Asylstøttekontoret.

Kommissionen fremsatte den 2. september 2009 to meddelelser med forslag til et fælles EU-program for genbosætning: KOM(2009) 447 om oprettelse af et fælles EU-genbosættelsesprogram og KOM(2009) 456 med forslag til beslutning om ændring af beslutning nr. 573/2007/EF om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 som en del af det generelle program om solidaritet og forvaltning af migrationsstrømme og om ophævelse af Rådets beslutning 2004/904/EF (Det fælles EU-program for genbosætning).

Kommissionens forslag om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor, det tilhørende forslag om ændring af den europæiske flygtningefond og Kommissionens forslag til et fælles EU-program for genbosætning betragtes generelt som delelementer af anden fase af det fælles europæiske asylsystem.

Kommissionen vedtog på sit møde den 21. oktober 2009 at fremsætte de sidste to forslag på asylområdet til gennemførelse af anden fase af det fælles europæiske asylsystem: 1) forslag til direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse, deres status og indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning) (flygtningedefinitionsdirektivet) (KOM(2009) 551) og 2) forslag til direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning) (asylproceduredirektivet) (KOM(2009) 554).

På det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 15.-16. juli 2010 blev formandskabets foreslåede prioritering af fire retsakter på området drøftet af de øvrige medlemsstater. De fire retsakter er Dublin- og EURODAC-forordningen, flygtningedefinitionsdirektivet og forslaget om at udvide anvendelsesområdet for direktivet om fastboende udlændinge til at omfatte personer med international beskyttelse.

Forhandlingerne om asylproceduredirektivet og direktivet om modtageforhold, der forventes at få en længere varighed, blev dermed udskudt til kommende formandskaber. *Kommissionen har på rådsmødet den 8.-9. november 2010 tilkendegivet, at man på baggrund af medlemsstaternes tilbagemeldinger i løbet af første halvår 2011 vil fremsætte nye ændringsforslag til modtagedirektivet og asylproceduredirektivet.*

*På rådsmødet den 11.-12. april 2011 forventes det ungarske formandskab at give en status på forhandlingerne af retsakterne på asylområdet.*

## 2. Formål og indhold

Dublin- og EURODAC-forordningerne (KOM(2008) 820 henholdsvis KOM(2008) 825, KOM(2009) 344 og KOM(2010) 555)

Forslagene ændrer de eksisterende retsakter på området, dvs. forordning 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen) og forordning 2725/2000 om oprettelse af "EURODAC" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen (EURODAC-forordningen).

Ændringsforslagene har navnlig fokus på at øge Dublin-systemets effektivitet samt at øge beskyttelsesniveauet for ansøgere om international beskyttelse. Med ændringsforslagene er der foreslået indført en suspensionsmekanisme, som skal kunne suspendere Dublin-overførsler i forhold til lande, der er under særligt pres. Ændringsforslaget til Dublin-forordningen indeholder herudover forslag om at tillægge princippet om familiens enhed større vægt samt at styrke retsgarantierne for ansøgerne ved at sikre information til alle ansøgere om Dublin-proceduren, klageadgang og mulighed for opsættende virkning ved klage.

*Det er fortsat spørgsmålet om en suspensionsmekanisme, der er det væsentligste udestående i rådsregi. Suspensionsmekanismen foreslås erstattet af en nødmekanisme, der indeholder flere elementer, herunder om varsling og dokumentation af problemstillingen.*

Det oprindelige ændringsforslag til EURODAC-forordningen indeholder hovedsageligt tekniske ændringer, herunder af hensyn til regler om databeskyttelse og muligheden for at medlemsstaterne ved én søgning kan få flere informationer end hidtil. Med ændringsforslag fra 10. september 2009 har Kommissionen foreslået at give retshåndhævende myndigheder adgang til oplysningerne i EURODAC.

Den 11. oktober 2010 har Kommissionen fremsat ændret forslag til EURODAC-forordningen, hvorved den foreslåede adgang for retshåndhævende myndigheder foreslås fjernet.

Sagerne har tidligere været forelagt i den nationale EU-procedure.

Modtagelsesdirektivet (KOM(2008) 815)

Forslaget ændrer det eksisterende direktiv 2003/9/EF om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (modtagelsesdirektivet).

Ændringsforslaget til modtagelsesdirektivet indeholder blandt andet forslag om at øge den økonomiske bistand til asylansøgere, således at der ydes bistand på niveau med medlemsstatens egne statsborgere, samt en udvidet adgang til arbejdsmarkedet for asylansøgere i den medlemsstat, hvori den pågældende opholder sig, således at der gives adgang på ar-

bejdsmarkedet efter en periode på højst seks måneder efter indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse.

Sagen har tidligere været forelagt i den nationale EU-procedure. Som følge af drøftelserne på det uformelle rådsmøde den 15.-16. juli 2010 har formandskabet besluttet at udskyde forhandlingerne om modtagelsesdirektivet.

*Kommissionen forventes i første halvår 2011 at fremsætte et nyt ændringsforslag til modtagelsesdirektivet.*

#### Flygtningedefinitionsdirektivet (KOM(2009) 551)

Forslaget ændrer det eksisterende direktiv 2004/83/EF om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse (flygtningedefinitionsdirektivet).

Forslaget ændrer overordnet ikke på beskyttelsesniveauet i det eksisterende direktiv. Der er dog en række tekniske ændringer i forslaget, og forslaget indfører i det væsentlige samme rettigheder for personer, der opfylder betingelserne for at være flygtning henholdsvis har ret til subsidiær beskyttelse.

*Forhandlingerne om forslaget til et revideret flygtningedefinitionsdirektiv er nået langt, og formandskabet forventes snarligt at indlede egentlige triologforhandlinger med Europa-Parlamentet.*

*Sagen har været forelagt i den nationale procedure.*

#### Asylproceduredirektivet (KOM(2009) 554)

Forslaget ændrer det eksisterende direktiv 2005/85/EF om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (asylproceduredirektivet).

Forslaget indeholder en lang række ændringer, som for de flestes vedkommende dels giver flere rettigheder for asylansøgeren, dels vil kræve flere ressourcer til sagsbehandlingen.

Grundnotat er oversendt til Folketinget.

Som følge af drøftelserne på det uformelle rådsmøde den 15.-16. juli 2010 har formandskabet besluttet at udskyde forhandlingerne om asylproceduredirektivet.

*Kommissionen forventes i første halvår 2011 at fremsætte et nyt ændringsforslag til modtagelsesdirektivet.*

#### Fælles EU-program for genbosætning (KOM(2009) 447 og KOM(2009) 456)

Kommissionens forslag til et EU-program for genbosætning (Kommissionens meddelelser KOM(2009) 447 og KOM(2009) 456) består dels af et ændringsforslag til Den Europæiske Flygtningefond (ændringsforslag til beslutning nr. 573/2007/EF af 23. maj 2007) med henblik på fra år til år at kunne fastlægge kriterierne for, hvilke kategorier af genbosatte personer der udløser bidrag til medlemsstaterne, dels overvejelser om praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne om genbosætning, der vil kunne koordineres af det europæiske asylstøttekontor.

Sagen har tidligere været forelagt i den nationale EU-procedure.

#### Asylstøttekontoret (KOM(2009) 66)

Forslaget vedrører oprettelsen af et europæisk asylstøttekontor til fremme af praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet. Der blev opnået politisk enighed om forslaget på rådsmødet den 30. november 2009.

Forslaget blev vedtaget som Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EU) Nr. 439/2010 af 19. maj 2010 om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor.

På bestyrelsens første møde den 25. november 2010 på Malta blev *nederlandske Rob Visser udpeget som administrerende direktør for Asylstøttekontoret. Asylstøttekontoret ventes at være i fuld drift i juni 2011 og vil få sit sæde på Malta.*

### **3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Sagen har ikke i sig selv konsekvenser for dansk ret.

På grund af Danmarks forbehold på området for retlige og indre anliggender deltager Danmark ikke i vedtagelsen af de af Kommissionen fremsatte forslag, der alle er fremsat med hjemmel i EF-traktatens afsnit IV (efter Lissabon-traktaten TEUF kapitel V), og disse er hverken bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Det bemærkes, at Danmark har parallelaftaler i forhold til de eksisterende Dublin- og Eurodac-forordninger, der giver Danmark ret til at fortsætte med at være tilsluttet disse retsakter med ændringer på mellemfolkeligt grundlag, såfremt Danmark giver meddelelse til Kommissionen inden 30 dage efter vedtagelsen om, at Danmark vil gennemføre indholdet af ændringerne i sin lovgivning.

Der henvises i øvrigt til de specifikke notater for de enkelte sager, hvori der er redegjort nærmere for de enkelte forslag og herunder for gældende dansk ret og forslagernes konsekvenser herfor.

Vedrørende Dublin-forordningen, EURODAC-forordningen, modtagelsesdirektivet og forslaget til ændring af den Europæiske Flygtningefond henvises til notater forud for rådsmødet den 4.-5. juni 2009.

Vedrørende Det Europæiske Asylstøttekontor og Det Europæiske Genbosætningsprogram henvises til notater forud for rådsmødet den 30. november 2009.

Vedrørende flygtningedefinitionsdirektivet henvises til *notater forud for rådsmødet den 2.-3. december 2010*.

Vedrørende asylproceduredirektivet henvises til grundnotat oversendt til Folketinget den 18. maj 2010.

#### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen kan tage formandskabets statusredegørelse til efterretning.

#### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der henvises til de notater, hvori de enkelte forslag er nærmere behandlet, jf. ovenfor under punkt 3.

#### **6. Høring**

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) *den 24. marts 2011*.

#### **7. Europa-Parlamentet**

Da der er tale om en status fra formandskabet, skal Europa-Parlamentet ikke høres.

#### **8. Nærhedsprincippet**

Da der er tale om en status fra formandskabet, er spørgsmålet om nærhedsprincippet ikke relevant.

#### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Da der er tale om en status fra formandskabet er spørgsmålet om statsfinansielle eller samfunds økonomiske konsekvenser ikke relevant.

#### **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er blevet orienteret om status på arbejdet med det fælles europæiske asylsystem i notat forud for rådsmødet den 30. november 2009 og forud for rådsmødet den 7.-8. oktober 2010. *Forud for rådsmødet den 2.-3. december 2010 blev der desuden orienteret herom sammen med en status for forhandlingerne af retsakterne på indvandringsområdet.*

Med hensyn til forslagene til ændring af Dublin-forordningen, EURODAC-forordningen, modtagelsesdirektivet og forslaget til ændring af beslutningen om den Europæiske Flygtningefond kan i øvrigt henvises til notaterne forud for rådsmødet den 4.-5. juni 2009.

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er senest blevet orienteret om forslagene om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor og et fælles europæisk genbosætningsprogram forud for rådsmødet den 30. november 2009.

*Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er senest blevet orienteret om flygtningedefinitionsdirektivet forud for rådsmødet den 2.-3. december 2010.*

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er senest blevet orienteret om asylproceduredirektivet ved grundnotat oversendt til Folketinget den 18. maj 2010.

## Dagsordenspunkt 20): Evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler – KOM(2011) 76 endelig

Nyt notat.

Sagen er ikke omfattet af det danske forbehold.

### Resumé:

*Kommissionen forventes på rådsmødet den 11.-12. april 2011 at præsentere sin meddelelse vedrørende en evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler, som i overensstemmelse med Stockholm-programmet blev fremlagt den 23. februar 2011. Rådet skal på denne baggrund udvikle en sammenhængende strategi for tilbagetagelse, herunder en fælles tilgang til tredjelandsstatsborgere, der ikke samarbejder om tilbagetagelse af deres egne statsborgere. Kommissionens meddelelse har hverken statsfinansielle eller lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet er ikke relevant. Da der er tale om en meddelelse, er sagen ikke omfattet af forbeholdet. Regeringen tager Kommissionens præsentation af meddelelsen til efterretning. Regeringen støtter, at Rådet udarbejder en ny helhedsorienteret tilbagetagelsesstrategi med henblik på at fremme udsendelse af tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold mest muligt under forudsætning af, at internationale forpligtelser overholdes.*

### **1. Baggrund**

Det fremgår af Stockholm-programmet, at en effektiv indsats mod ulovlig indvandring fortsat er væsentlig i forbindelse med udviklingen af en fælles indvandringspolitik. Det fremgår blandt andet videre, at Unionen og medlemsstaterne bør intensivere bestræbelserne på at sende tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold tilbage. En sådan politik skal gennemføres med fuld respekt for non-refoulementprincippet og de enkelte repatrieredes grundlæggende rettigheder, friheder og værdier.

Rådet opfordrede i Stockholm-programmet Kommissionen til i løbet af 2010 at fremlægge en evaluering af EF/EU-tilbagetagelsesaftalerne og af de igangværende forhandlinger og foreslå en mekanisme til overvågning af deres gennemførelse. Det anføres i programmet, at Rådet bør fastlægge en ny sammenhængende tilbagetagelsesstrategi på dette grundlag under hensyn til de overordnede forbindelser med det pågældende land, herunder en fælles strategi over for tredjelandsstatsborgere, der ikke samarbejder om at tage deres egne statsborgere tilbage.

Kommissionen har den 23. februar 2011 fremlagt sin meddelelse til Europa-Parlamentet og Rådet vedrørende evaluering af EU-tilbagetagelsesaftaler (KOM(2011) 76 endelig).

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11. – 12. april 2011 forventes Kommissionen at præsentere sin meddelelse for Rådet. Det forventes, at Rådet derefter vil påbegynde den første generelle drøftelse af forslaget med henblik på en vedtagelse af rådskonklusioner på rådsmødet (retlige og indre anliggender) i juni 2011.

### **2. Formål og indhold**



Formålet med Kommissionens meddelelse er gennem en evaluering af tilbagetagelseområdet at belyse styrker og svagheder i den nuværende politiske tilgang til tilbagetagelse samt at give Rådet et fælles grundlag til fastlæggelse af en ny sammenhængende tilbagetagelsesstrategi under hensyn til de overordnede forbindelser med det pågældende land, herunder en fælles strategi over for tredjelande, der ikke samarbejder om at tage deres egne statsborgere tilbage.

I 1999 fik Det Europæiske Fællesskab – nu Den Europæiske Union (Unionen) – overdraget kompetencen på dette område. Indgåelsen af EU-tilbagetagelsesaftaler er efter Lissabontraktatens ikrafttræden klart hjemlet i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 79, stk. 3. Unionen har indgået tilbagetagelsesaftaler med Hong Kong, Macao, Sri Lanka, Albanien, Rusland, Ukraine, FYROM, Bosnien-Herzegovina, Montenegro, Serbien, Moldova, Pakistan og Georgien, mens der fortsat forhandles med Marokko, Tyrkiet, Kap Verde, Kina og Algeriet.

EU-tilbagetagelsesaftalerne er omfattede af det danske forbehold, og Danmark er således ikke omfattet af indholdet i Kommissionens meddelelse. Danmark indgår bilaterale tilbagetagelsesaftaler med en stor del af de tredjelande, som EU har indgået aftaler med.

Til meddelelsens fem kapitler er der knyttet i alt 15 henstillinger fra Kommissionen.

#### Meddelelsens kapitel 2) Evaluering af gældende EU-tilbagetagelsesaftaler

Kommissionen påpeger på baggrund af oplysninger fra medlemslandene og Eurostat (**Henstilling 1**) behovet for at udvide Eurostats eksisterende dataindsamling om tilbagesendelser med henblik på, at disse statistikker kan tjene som et brugbart grundlag ved vurderingen af EU-tilbagetagelsesaftalernes gennemførelse.

Kommissionen foreslår endvidere i denne henstilling, at Frontex – idet dette agentur i forvejen er i besiddelse af statistisk materiale herom – i mellemtiden bør indhente omfattende statistiske data om tilbagesendelse (uden personoplysninger) for på den måde at få mere pålidelige data om det reelle antal tilbagetagelser, som foretages som led i EU-tilbagetagelsesaftalerne.

Vedrørende brugen af EU-tilbagetagelsesaftaler viser evalueringen, at de fleste medlemsstater anvender disse ved alle deres tilbagesendelser, men at enkelte medlemsstater fortsat anvender bilaterale ordninger, der gjaldt, inden EU-tilbagetagelsesaftalerne trådte i kraft.

Kommissionen påpeger i den forbindelse, at den inkonsekvente brug af EU-tilbagetagelsesaftalerne undergraver troværdigheden af EU's tilbagesendelsespolitik over for tredjelande, som forventes at anvende EU-tilbagetagelsesaftalerne korrekt.

Kommissionen henstiller (**Henstilling 2**), at medlemsstaterne bør anvende EU-tilbagetagelsesaftalerne på alle deres tilbagesendelser. Kommissionen vil nøje kontrollere, at

medlemsstaterne gennemfører EU-tilbagetagelsesaftaler korrekt, og den vil om nødvendigt overveje juridiske tiltag i tilfælde af ukorrekt eller mangelfuld gennemførelse.

Evalueringen viser på trods af ufuldstændige data, at EU-tilbagetagelsesaftalerne spiller en væsentlig rolle som værktøj til bekæmpelse af ulovlig indvandring, når det drejer sig om tredjelændenes egne statsborgere. Medlemsstaternes data viser, at der er sendt et betydeligt antal tilbagetagelsesanmodninger til næsten alle relevante tredjelande, og at anerkendelsesprocenten for disse anmodninger ligger på mellem 50 og 80-90 procent.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 3**), at Kommissionen bør fortsætte dialogerne med tredjelande (navnlig inden for de fælles tilbagetagelsesudvalg) for at forbedre satsen for godkendte tilbagetagelsesanmodninger og for effektive tilbagetagelser.

I modsætning til tilbagetagelse af egne statsborgere peger evalueringen på, at klausulerne i EU-tilbagetagelsesaftalerne om tilbagetagelse af tredjelandstatsborgere og statsløse anvendes langt mindre hyppigt.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 4**), at der bør ses nærmere på den konkrete brug af klausulen om tredjelandstatsborgere for hvert enkelt land, som EU indleder tilbagetagelsesforhandlinger med.

Kommissionen henstiller (**Henstilling 5**), at i tilfælde, hvor hverken transitproceduren og den fremskyndede procedure forventes at blive brugt i større omfang i praksis, bør man overveje at lade dem udgå af fremtidige forhandlingsdirektiver, men i stedet lade dem indgå i bilaterale implementeringsprotokoller.

### Meddelelsens kapitel 3) Evaluering af igangværende forhandlinger og udstedte forhandlingsdirektiver

Kommissionens evaluering viser, at Kommissionens forhandlinger med tredjelande om indgåelse af tilbagetagelsesaftaler generelt tager meget lang tid.

Kommissionen påpeger, at hovedårsagen til disse uforholdsmæssige forsinkelser og vanskeligheder ved at få partnerlandene til forhandlingsbordet er manglende incitament for partnerlandene til at indgå en tilbagetagelsesaftale med EU og en vis mangel på fleksibilitet fra medlemsstaternes side med hensyn til visse (tekniske) spørgsmål.

EU's oprindelige tilgang var at opfordre tredjelande til at forhandle om en tilbagetagelsesaftale, uden at EU tilbød noget til gengæld. Denne tilgang har ikke vist sig brugbar. Tredjelande ønsker oftest at få noget til gengæld for at indgå en tilbagetagelsesaftale med EU – for eksempel sideløbende forhandlinger om indgåelse af visumlempelsesaftaler.

Kommissionen gør endvidere gældende, at også finansiel bistand til gennemførelse af tilbagetagelsesaftalen, er et andet incitament med stort potentiale, idet tilbagetagelse af egne såvel som tredjelandstatsborgere udgør en betydelig finansiel byrde for modtagerlandene.

Kommissionen påpeger, at finansiel bistand kunne fungere som en meget effektiv løftestang, såfremt der tilbydes et væsentligt beløb, og at dette lægges oveni, hvad der allerede er planlagt eller givet tilsagn om som led i de relevante geografiske EU-programmer.

For at sikre at EU også fremtidigt skal kunne indgå tilbagetagelsesaftaler, er det Kommissionens opfattelse, at det er nødvendigt, at der sker en væsentlig ændring af måden, hvorpå EU-tilbagetagelsesaftaler udformes, især med hensyn til incitament, herunder gennem rammeaftalerne med tredjelande.

Det er Kommissionens opfattelse, at en kobling mellem tilbagetagelsesaftaler og rammeaftaler enten direkte eller ved sideløbende forhandlinger vil kunne anvendes som løftestang til hurtigere indgåelse af tilbagetagelsesaftaler.

Det er endvidere Kommissionens opfattelse, at tilsidesættelse af tilbagetagelsesforpligtelsen bør føre til, at der vedtages sanktioner for partnerlande, som ikke viser tilstrækkelig samarbejdsvilje ved håndtering af ulovlig indvandring med forbehold for juridiske forpligtelser i rammeaftalerne mellem EU og tredjelande, navnlig med hensyn til kriterierne for suspension af samarbejde.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 6**), at EU bør udvikle de fire hovedincitament, der er til rådighed (forskellige visumpolitiske værktøjer, finansiel bistand, elementer af den samlede migrationsstrategis "værktøjer" og lovlig indvandring), således at det bliver en sammenhængende pakke, der kan tilbydes det pågældende partnerland, når forhandlingerne indledes. Der bør ikke længere foreslås forhandlingsdirektiver alene om tilbagetagelse. Forhandlinger om tilbagetagelse bør så vidt muligt indledes sideløbende med forhandlinger om rammeaftaler. Fremtidige forhandlingsdirektiver om tilbagetagelse bør omfatte de incitament, som EU ønsker at give, særligt hvis forhandlingsdirektiverne omfatter en klausul om tredjelandstatsborgere, og de bør angive, hvilke modforanstaltninger EU vil kunne træffe i tilfælde af partnerskabslandets vedvarende og uberettigede tilsidesættelse af samarbejdet.

Det fremgår videre af Kommissionens meddelelse, at spørgsmålet om fastsættelse af frister i EU-tilbagetagelsesaftalerne i øjeblikket er en af de største hindringer for at få afsluttet forhandlinger hurtigt både for det pågældende tredjeland og for medlemsstaterne.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 7**), at alle medlemsstater når til enighed om én fast frist for, hvor længe tredjelandstatsborgere kan frihedsberøves forud for en udsendelse. Fristen skal være realistisk og mulig at overholde for både tredjelande og medlemsstater.

En sidste hindring for en hurtigere aftaleindgåelse, som Kommissionen i sin meddelelse retter fokus mod, er klausulerne om tilbagetagelse af tredjelandstatsborgere, som har rejst gennem en kontraherende parts område. Disse klausuler er i dag standard i alle EU-tilbagetagelsesaftaler.

Tredjelandstatsborgerklausuler i tilbagetagelsesaftaler med transitlande er af væsentlig betydning for EU. Alle tredjelande har dog vist stor modvilje. Hvis EU ikke krævede en tredjelandstatsborgerklausul, eller den blev understøttet af reelle incitament, kunne nogle forhandlinger være afsluttet allerede eller hurtigere end det er tilfældet i dag.

Hvis tredjelandstatsborgerklausulen ikke benyttes ofte, sådan som medlemsstaternes og Eurostats data indikerer, bør EU i langt højere grad rette sin tilbagetagelsespolitik mod vigtige oprindelseslande, og ikke mod transitlande.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 8**), at fremtidige forhandlingsdirektiver som hovedregel ikke bør dække tredjelandstatsborgere. Kun i tilfælde af aftaler med tredjelande der er geografisk tæt på EU, og hvorfra der er en stor risiko for ulovlig indvandring, bør der være en tredjelandstatsborgerklausul. I disse tilfælde bør EU også tydeligt anføre, at man i princippet altid først vil forsøge at sende personen tilbage til vedkommendes oprindelsesland.

#### Meddelelsens kapitel 4) Overvågning af gennemførelsen af EU-tilbagetagelsesaftalerne, herunder bedre menneskerettighedsgarantier

Det fremgår af Kommissionens meddelelse, at det vigtigste middel til at overvåge gennemførelsen af EU-tilbagetagelsesaftalerne hidtil har været de fælles tilbagetagelsesudvalg, i hvilke formandskab i fællesskab varetages af Kommissionen (på vegne af EU, men i visse tilfælde bistået af eksperter fra medlemsstaterne) og det pågældende tredjeland.

Kommissionen gør gældende, at man i betragtning af den stigende betydning, som EU-tilbagetagelsesaftalerne har for tilbagetagelsesprocessen og deres potentielle indvirkning i praksis på menneskerettigheder og internationale beskyttelsesstandarder, imidlertid bør overveje muligheden for at invitere relevante NGO'er og internationale organisationer til udvalgs møderne. Dette vil naturligvis kræve begges formænds accept.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 9**), at det bør overvejes at lade medlemsstaternes eksperter deltage systematisk i tilbagetagelsesudvalgene. Afhængigt af den enkelte sag bør det også overvejes at lade NGO'er og internationale organisationer deltage i tilbagetagelsesudvalgene. Tilbagetagelsesudvalgene bør arbejde langt mere sammen med relevante aktører på stedet i tredjelandene, herunder om tilsynet med behandlingen af tredjelandstatsborgere.

Det fremgår af Kommissionens meddelelse, at den nuværende tilgang til menneskerettigheder i EU-tilbagetagelsesaftaler, som afspejles af de relevante retsregler i EU-tilbagetagelsesaftalerne, allerede forhindrer, at de anvendes på en person, som risikerer forfølgelse, tortur, umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf i det land, som vedkommende ville blive sendt tilbage til. I den forbindelse sikrer EU's tilgang naturligvis også overholdelsen af non-refoulementprincippet.

I betragtning af den væsentlige rolle som EU-tilbagetagelsesaftalerne spiller i EU's politik til bekæmpelse af ulovlig indvandring, bør man overveje visse supplerende foranstaltninger,

kontrolmekanismer og/eller garantier i fremtidige EU-tilbagetagelsesaftaler for at sikre, at de menneskerettigheder, som tilbagesendte personer har, til enhver tid respekteres fuldt ud.

Kommissionen foreslår derfor en række foranstaltninger, der primært har til formål at forbedre menneskerettighedsgarantierne i forbindelse med EU-tilbagetagelsesaftaler:

En del af EU-tilbagetagelsesaftalerne indeholder særlige ordninger for personer, der tilbageholdes i grænseområdet (herunder lufthavne), som gør det muligt at sende dem tilbage inden for langt kortere frister – den såkaldte "fremskyndede procedure". Selv om garantierne i EU-retten (såsom adgang til asylproceduren og overholdelse af non-refoulementprincippet) på ingen måde tilsidesættes af den fremskyndede procedure, er det Kommissionens opfattelse, at der i praksis er en vis risiko.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 10**), at det er væsentligt, at grænsevagter korrekt identificerer personer, som søger international beskyttelse. Der kunne også indsættes en klausul i aftaleteksten, som gør den fremskyndede procedure betinget af sådanne oplysninger.

Kommissionen påpeger endvidere, at der i praksis – på trods af udsendelsesdirektivets bestemmelser til sikring af asylansøgers adgang til effektive retsmidler og appellers opsættende virkning – kan forekomme forsøg på at sende en person tilbage, selvom en appelprocedure med opsættende virkning endnu ikke er afsluttet.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 11**), at det skal fremgå tydeligt af EU-tilbagetagelsesaftalerne, at de kun kan anvendes på personer, hvis tilbagesendelse ikke er midlertidigt suspenderet.

Kommissionen foreslår i sin meddelelse, at der indføres en suspensionsklausul i fremtidige EU-tilbagetagelsesaftaler, idet der hersker tvivl om, hvorvidt der bør indgås EU-tilbagetagelsesaftaler med lande med tradition for en ringe respekt for menneskerettigheder og international beskyttelse. En løsning herpå kunne være indførelsen af en suspensionsklausul ved vedvarende tilsidesættelse af menneskerettigheder i det pågældende tredjeland.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 12**), at medlemsstaterne skal respektere de grundlæggende rettigheder, når de gennemfører EU-tilbagetagelsesaftalerne, og de må derfor suspendere anvendelsen, hvis den ville medføre en tilsidesættelse af de grundlæggende rettigheder. Indførelsen af en suspensionsklausul ville gøre det muligt ensidigt at suspendere aftalen midlertidigt i tilfælde af vedvarende og alvorlig risiko for overtrædelse af tilbagesendte personers menneskerettigheder.

Kommissionen påpeger i sin meddelelse, at hensigten med udsendelsesdirektivet er at fremme frivillig udrejse, men i praksis kan det være problematisk at opnå de nødvendige rejседokumenter, ligesom personen, der skal udsendes, kan nære en frygt for at blive pålagt administrative eller strafferetlige sanktioner for overtrædelse af migrationsregler ved hjemkomsten.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 13**), at EU-tilbagetagelsesaftalerne bør indeholde en bestemmelse om, at parterne forpligter sig til at foretrække frivillig udrejse, til at sørge for de nødvendige papirer og dokumenter til den frivillige udrejse og til ikke at pålægge personer, som frivilligt vender tilbage, sanktioner for manglende overholdelse af migrationsreglerne.

Kommissionen påpeger endvidere, at der i forhold til tredjelandstatsborgere der sendes tilbage til et transitland med et svagt system til sikring af menneskerettigheder, herunder international beskyttelse, kan opstå helt særlige problemstillinger, som EU bør være opmærksom på.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 14**), at alle EU-tilbagetagelsesaftaler med en tredjelandstatsborgerklausul bør indeholde en klausul, hvori parterne udtrykkeligt bekræfter, at de vil behandle tredjelandstatsborgere i overensstemmelse med de vigtigste internationale menneskerettighedskonventioner, som de har undertegnet og ratificeret. Hvis det land, der tager en person tilbage, ikke har ratificeret de vigtigste internationale menneskerettighedskonventioner, bør EU-tilbagetagelsesaftalerne udtrykkeligt forpligte landet til at overholde standarderne i disse internationale konventioner.

Endelig påpeger Kommissionen, at der er et behov for at etablere en mekanisme til efterfølgende tilsyn i det land, hvortil personer sendes tilbage, for at indhente oplysninger om de pågældendes situation, herunder med hensyn til respekt for menneskerettigheder.

Kommissionen henstiller på denne baggrund (**Henstilling 15**), at Kommissionen med EU-udenrigstjenestens opbakning bør overveje at iværksætte et pilotprojekt med en af de store internationale organisationer, der er aktiv på migrationsområdet, navnlig i et tredjeland med hvilket, der er indgået en EU-tilbagetagelsesaftale, og give denne organisation til opgave at føre tilsyn med tilbagesendte personers situation samt at give en tilbagemelding til det relevante udvalg. På grundlag af en evaluering af pilotprojektet kunne Kommissionen beslutte at udvide projektet til alle de tredjelande, der er indgået EU-tilbagetagelsesaftaler med. Det kunne også undersøges, i hvilken grad tilsynsordningen ved tvangsmæssig tilbagesendelse, som kræves i udsendelsesdirektivet, kunne bidrage til ovennævnte efterfølgende tilsyn.

### **3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor**

Da der er tale om en meddelelse, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

Hvis meddelelsen måtte blive udmøntet i konkrete aftaler med tredjelande eller resultater, vil disse som følge af forbeholdet på området for retlige og indre anliggender ikke være bindende for Danmark.

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen tager Kommissionens præsentation af meddelelsen til efterretning.

Regeringen finder det vigtigt, at Rådet udarbejder en ny helhedsorienteret tilbagesendelsesstrategi med henblik på at fremme udsendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold mest muligt under forudsætning af, at internationale forpligtelser overholdes.

#### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger.

#### **6. Høring**

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings samarbejdet (SPAIS) den 24. marts 2011.

#### **7. Europa-Parlamentet**

Meddelelsen er ligeledes afgivet til Europa-Parlamentet.

#### **8. Nærhedsprincippet**

Da der er tale om meddelelse, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

#### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Da der er tale om en meddelelse fra Kommissionen, er spørgsmålet om statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark ikke relevant.

Hvis meddelelsen måtte blive udmøntet i konkrete aftaler med tredjelande eller resultater, vil disse som følge af forbeholdet på området for retlige og indre anliggender ikke være bindende for Danmark.

#### **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Sagen har været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet den 24. – 25. februar 2011.

## **Dagsordenspunkt: 21) Forslag til ændring af Frontex-forordningen (KOM(2010) 61)**

*Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forud for rådsmøde den 8.-9. november 2010 er markeret med kursiv.*

Sagen er omfattet af det danske forbehold, men der tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne.

### **Resumé:**

*Kommissionen har den 24. februar 2010 fremsat forslag til ændring af Frontex-forordningen. Forslaget er fortsat under forhandling. På rådsmødet den 11.-12. april 2011 forventes det, at der vil blive orienteret om status på sagen. Formålet med ændringsforslaget er at tilpasse forordningen i lyset af foretagne vurderinger og indvundne erfaringer med henblik på en præcisering af agenturets mandat og opgaver og afhjælpning af de mangler, der er fundet, herunder særligt reglerne om fælles operationer og pilotprojekter. Det foreslås, at grænse-agenturet danner en pulje af grænsevagter fra medlemsstaterne i et fælles støttehold (Frontex Joint Support Team) til brug for fælles operationer og pilotprojekter. Det foreslås endvidere, at det gøres muligt for agenturet selv at anskaffe eller lease teknisk udstyr i forbindelse med fælles operationer og pilotprojekter. Det foreslås præciseret, at det fortsat er medlemsstaterne, der har ansvaret for kontrollen og overvågningen af deres egne ydre grænser. Et samarbejde med Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) er skrevet ind, og bestemmelserne vedrørende samarbejde med tredjelande er foreslået udbygget, herunder at Frontex skal have mulighed for at anvende forbindelsesofficerer i tredjelande. Også reglerne om Frontex' rolle i forbindelse med fælles tilbagesendelsesaktioner er foreslået justeret. Forslaget er omfattet af det danske forbehold, men udgør en videreudvikling af Schengensamarbejdet. Danmark har tilsluttet sig den nuværende forordning på mellemstatsligt grundlag. En dansk tilknytning til ændringen af Frontex-forordningen skønnes ikke at have statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser, som ikke kan afholdes inden for de eksisterende rammer. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Danmark støtter videreudviklingen af Frontex, idet dette har til formål at forbedre effektiviteten af Frontex' arbejde.*

### **1. Baggrund**

Frontex-agenturet blev oprettet i 2004 med Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004. Agenturet indledte sin virksomhed den 1. maj 2005.

Danmark deltager i medfør af Protokollen om Danmarks Stilling i Frontex på mellemstatsligt grundlag, og Rigspolitiet repræsenterer Danmark i Frontex' bestyrelse.

Frontex-agenturet har hidtil haft til opgave at koordinere det operative samarbejde mellem medlemsstaterne, hvad angår forvaltning af de ydre grænser. Frontex har i den forbindelse blandt andet bistået medlemsstaterne med uddannelse af nationale grænsevagter, udført risikoanalyser og fælles operationer.



Frontex-agenturet er et EU-agentur, men medlemsstaterne er sammenfaldende med medlemsstaterne af Schengen-samarbejdet og inkluderer derfor også lande uden for EU, som for eksempel Island, Norge og Schweiz.

Det Europæiske Råd anmodede i Stockholm-programmet, som blev vedtaget af Det Europæiske Råd i december 2009, Kommissionen om senest i begyndelsen af 2010 at fremsætte forslag til en præcisering af Frontex' mandat og styrkelse af dets rolle under hensyn til resultaterne af foretaget evaluering af agenturet og medlemsstaternes rolle og ansvar inden for grænsekontrol.

Den 24. februar 2010 fremsatte Kommissionen efter evaluering og konsekvensanalyse af en fremtidig udbygning af Frontex-agenturet forslag til ændring af Frontex-forordningen.

Af andre forordninger, som vedrører Frontex-agenturet og dets virke, kan nævnes Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007 af 11. juli 2007 om indførelse af en ordning for oprettelse af hurtige grænseindsatshold og ændring af Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004 med hensyn til denne forordning og om regulering af gæstemedarbejderes opgaver og beføjelser.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet, jf. TEUF artikel 294.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 74 og artikel 77, stk. 1, litra b) og c).

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V i TEUF, og ifølge protokolens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Ifølge artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling skal Danmark inden 6 måneder efter, at Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller et initiativ til udvikling af Schengen-reglerne træffe afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre forslaget i den nationale lovgivning.

*På rådsmødet den 11.-12. april 2011 forventes det, at der vil blive orienteret om status på sagen, idet formandskabet samtidig i overensstemmelse med erklæringen fra det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd den 11. marts 2011 prioriterer en snarlig afslutning af forhandlingerne med henblik på at give Frontex et styrket mandat.*

## **2. Formål og indhold**

Formålet med ændringsforslaget er at tilpasse forordningen i lyset af de vurderinger, der er foretaget, og de indvundne praktiske erfaringer med henblik på en præcisering af agenturets mandat og opgaver og afhjælpning af de mangler, der er fundet, herunder særligt reglerne om fælles operationer og pilotprojekter.

Forordningen indeholder:

- En revideret mekanisme, hvor medlemsstaterne har pligt til at bidrage med udstyr, kombineret med, at Frontex gradvist vil indkøbe eller lease sit eget tekniske udstyr.
- En revideret mekanisme, hvor medlemsstaterne har pligt til at bidrage med personel, kombineret med en pulje af grænsevagter, der af medlemsstaterne udstationeres i Frontex på halvpermanent basis med status som nationale eksperter.
- Der tillægges agenturet en delvis ledende rolle i forbindelse med udførelsen af fælles operationer, herunder udarbejdelse af operativ plan, evaluering og rapportering af hændelser.
- Frontex får mulighed for at finansiere og gennemføre projekter vedrørende teknisk bistand i tredjelande og til at indsætte forbindelsesofficerer i tredjelande.
- Frontex tillægges en koordinerende rolle i forbindelse med gennemførelsen af fælles tilbagesendelsesaktioner.
- Frontex får beføjelse til at analysere operationelle risici og behov i de enkelte medlemsstater.

#### Oprettelse af agenturet

Afsnittet om oprettelse af agenturet indeholder som noget nyt i artikel 1 en henvisning til Schengengrænse-kodeksen, EU-ret, folkeret, forpligtelser vedrørende adgang til international beskyttelse og de grundlæggende rettigheder.

#### Definitioner

Under afsnittet om definitioner er der i artikel 1a foreslået indsat en præcisering af definitionen af værtsmedlemsland for at tage højde for operationer til søs. Kommissionen har herudover foreslået, at begrebet "medlemmer af holdene" defineres i forhold til Frontex-operationer, og at man reviderer definitionen på teknisk udstyr.

#### Væsentligste opgaver

Under afsnittet om væsentligste opgaver, har Kommissionen i artikel 2 foreslået at udvide agenturets opgaver under risikoanalyser, således at agenturet nu også skal foretage evalueringer af medlemsstaternes kapacitet til at imødegå trusler og pres på de ydre grænser. Der lægges endvidere op til, at agenturet ikke længere kun skal følge udviklingen inden for forskning, der er relevant for kontrol og overvågning af de ydre grænser, men også deltage i udviklingen af denne forskning. Agenturet får endvidere mulighed for at koordinere tilrettelæggelsen af fælles tilbagesendelsesaktioner. Hertil får agenturet nye beføjelser i forhold til

at udvikle og drive informationssystemer samt at yde den nødvendige bistand til udvikling og drift af et europæisk grænseovervågningssystem.

Under forhandlingerne er der opnået enighed om at bløde op på formuleringen af artikel 2, således at det ikke er medlemsstaternes kapacitet, der skal evalueres, men at Frontex skal foretage studier af udvalgte sektorer ved de ydre grænser for bedre at kunne planlægge sine operationer.

Der er i artikel 2, stk. 1a, indsat et nyt afsnit om, at alle grænsevagter og andet af medlemsstaternes personale samt agenturets eget personale forud for deltagelse i operationer skal have modtaget uddannelse i relevant EU-ret og folkeret, herunder i de grundlæggende ret-tigheder og adgang til international beskyttelse.

I artikel 2, stk. 2, indføres som noget nyt en rapporteringspligt for Frontex' administrerende direktør i forhold til bestyrelsen i forbindelse med medlemsstaternes rapporter til agenturet om operative spørgsmål ved de ydre grænser uden for agenturets rammer.

#### Fælles operationer og pilotprojekter ved de ydre grænser

I artikel 3, stk. 1, foreslås det skrevet ind, at agenturet forud for fælles operationer og pilotprojekter udfærdiger en grundig risikoanalyse. Herudover foreslås det skrevet ind, at fælles operationer og pilotprojekter kan bringes til ophør af agenturet selv, hvis betingelserne for gennemførelsen ikke længere er til stede.

I artikel 3, stk. 2, foreslås det indført, at agenturet opretter en pulje af grænsevagter til et fælles støttehold til eventuel indsættelse under fælles operationer og pilotprojekter.

I artikel 3, stk. 4, indføres som noget nyt en forpligtelse for agenturet til at fremsende evalueringsrapporterne fra fælles operationer og pilotprojekter til Frontex' bestyrelse senest 60 dage efter aktivitetens afslutning.

#### Operative aspekter af fælles operationer og pilotprojekter

Som noget nyt foreslås indsat artikel 3a, som fastsætter regler for de operative aspekter ved fælles operationer og pilotprojekter. Det fremgår, at Frontex' administrerende direktør i forbindelse med fælles operationer og pilotprojekter udarbejder en operativ plan for aktiviteterne. Den administrerende direktør og værtsmedlemsstaten indgår aftale om den operative plan med en deltageret angivelse af de organisatoriske forhold med videre.

#### Sammensætning og indsættelse af Frontex' fælles støttehold

Som noget nyt foreslås endvidere indsat artikel 3b, der fastsætter regler for sammensætning og indsættelse af fælles støttehold. Der vil være en national pulje, som medlemsstaterne udpeger, efter at Frontex' bestyrelse har truffet afgørelse om det samlede antal grænsevagter til denne pulje. Disse grænsevagter stilles til rådighed med henblik på indsættelse efter, at agenturet anmoder medlemsstaterne herom. Medlemsstaterne har, medmindre der er op-

stået en usædvanlig situation, pligt til at bidrage med grænsevagter, uden at antallet er angivet nærmere. Agenturet har en frist på 30 dage til at indgive anmodning til medlemsstaterne om indsættelse af grænsevagter fra den fælles pulje. Agenturet betaler omkostningerne i forbindelse med medlemsstaternes nationale puljes grænsevagters deltagelse i de fælles støttehold. Herudover bidrager medlemsstaterne med nationale eksperter, som udstationeres til agenturet i op til seks måneder, og som agenturet kan indsætte i forbindelse med fælles operationer og pilotprojekter uden forinden at have anmodet medlemsstaterne herom. Medlemmerne af støtteholdene skal i forbindelse med udførelsen af deres opgaver fuldt ud overholde de grundlæggende rettigheder og respektere den menneskelige værdighed.

#### Instruktion af Frontex' fælles støttehold

Som noget nyt foreslås indsat artikel 3c om instruktion af Frontex' fælles støttehold. Det fremgår, at det under indsættelsen af de fælles støttehold er værtsmedlemsstaten, som udsteder instrukser til holdene i overensstemmelse med den operative plan. Agenturet kan gennem sin koordinationsansvarlige overbringe sine synspunkter til værtsmedlemsstaten, som skal tage hensyn til disse synspunkter. Værtsmedlemsstaten giver den koordinationsansvarlige den nødvendige bistand og fuld adgang til støtteholdene under indsættelsen.

#### Risikoanalyse

Som noget nyt er der i artikel 4 om risikoanalyse indført en forpligtelse for medlemsstaterne til at videregive alle de nødvendige oplysninger om situationen og om eventuelle trusler ved de ydre grænser til agenturet. Herudover foretager agenturet regelmæssigt en vurdering af medlemsstaternes kapacitet til at imødegå forestående udfordringer ved de ydre grænser. Agenturet evaluerer på den baggrund medlemsstaternes strukturer, udstyr og ressourcer med hensyn til grænsekontrol. Resultaterne heraf forelægges mindst en gang årligt for Frontex' bestyrelse.

*Under forhandlingerne er der opnået enighed om, at det bør præciseres, at disse risikoanalyser ikke skal overlappende Schengen-evalueringerne.*

#### Uddannelse og forskning

Under afsnittet om uddannelse i artikel 5 er der som noget nyt indført en forpligtelse for medlemsstaterne til at indarbejde agenturets fælles grundlæggende uddannelsesprogram i medlemsstaternes uddannelse af nationale grænsevagter. Herudover der indsat en henvisning til, at de nationale grænsevagter blandt andet skal undervises i de grundlæggende rettigheder og adgang til international beskyttelse.

Som noget nyt foreslås det i artikel 6, at agenturet ikke alene følger relevant forskning for agenturets mandat, men også yder bidrag til denne forskning.

#### Teknisk udstyr

Under afsnittet om teknisk udstyr i artikel 7, stk. 1, foreslås som noget nyt, at agenturet nu får mulighed for selv at indkøbe eller lease teknisk udstyr i forbindelse med fælles operationer, pilotprojekter, indsættelse af hurtige grænseindsatshold, tilbagesendelsesaktioner eller projekter vedrørende teknisk bistand. Inden erhvervelse af udstyr, der medfører væsentlige udgifter for agenturet, skal der foretages en grundig behovs- og costbenefit-analyse. Ved større indkøb eller leasing skal agenturet indgå aftale med en medlemsstat, som sørger for indregistrering af udstyret. Indregistreringsstaten eller leverandøren af udstyret tilvejebringer nødvendige eksperter og teknisk mandskab til at betjene det tekniske udstyr.

I artikel 7, stk. 2 til 4 foreslås indsat bestemmelser, hvoraf det fremgår, at en central fortegnelse over teknisk udstyr til rådighed udarbejdes af agenturet, og at denne fortegnelse skal indeholde et minimumsantal af hver type teknisk udstyr. For så vist angår minimumspuljen, som medlemsstaterne er forpligtet til at bidrage til, skal medlemsstaterne kunne stille udstyret til rådighed efter anmodning fra agenturet med en frist på 30 dage, medmindre at medlemsstaten står over for en helt usædvanlig situation. Medlemsstaternes bidrag til puljen af teknisk udstyr revideres en gang årligt.

Under forhandlingerne er der vedrørende medlemsstaternes forpligtelse til at bidrage med teknisk udstyr opnået enighed om at indsætte en bestemmelse om, at denne forpligtelse fastlægges nærmere i forbindelse med de årlige bilaterale forhandlinger mellem den enkelte medlemsstat og Frontex.

Som noget nyt foreslås indsat artikel 7, stk. 5, om medlemsstaternes refusion af udgifter. Det foreslås, at agenturet finansierer det tekniske udstyr, som er en del af minimumspuljen, mens teknisk udstyr herudover samfinansieres af agenturet med op til 60 % af udgifterne. Bestemmelsen er indsat som et incitament til medlemsstaterne til at bidrage mest muligt til minimumspuljen, som agenturet finansierer fuldt ud.

Som noget nyt foreslås endvidere indsat artikel 7, stk. 6, hvor bestyrelsen pålægges pligt til at aflægge rapport en gang om måneden til Frontex' bestyrelse om sammensætning og indsættelse af det tekniske udstyr.

Støtte til medlemsstater i situationer, der kræver øget teknisk og operativ bistand ved de ydre grænser

Den nuværende artikel 8 foreslås ophævet, da reglerne dækkes af bestemmelserne om fælles operationer, teknisk bistand og Frontex' fælles støttehold.

#### Operativ plan og omkostninger (ved de hurtige grænseindsatshold)

Af mere teknisk art foreslås artikel 8e, stk. 1, litra f) til i), hvoraf litra h) og i) er nye, affattet således, at de stemmer overens med artikel 3a, litra f) og g) om operative aspekter af fælles operationer og pilotprojekter.

Af samme årsag foreslås artikel 8h affattet således, at der indsættes en bestemmelse om refusion af omkostninger i forbindelse med Frontex' fælles støttehold.

### Samarbejde om tilbagesendelse

Under afsnittet om samarbejde om tilbagesendelse i artikel 9 foreslås det som noget nyt, at medlemsstaterne kan anmode agenturet om at yde den nødvendige bistand og sikre koordineringen af tilrettelæggelsen af medlemsstaternes fælles tilbagesendelsesaktioner inden for rammerne af EU's tilbagesendelsespolitik. Det foreslås endvidere, at agenturet forpligtes til at opstille en adfærdskodeks for tilbagesendelse med fly af tredjelandstatsborgere. Adfærdskodeksen skal være i overensstemmelse med de grundlæggende rettigheder. Det foreslås endvidere, at adfærdskodeksen udfærdiges, så der effektivt kan udøves tilsyn under hele tilbagesendelsesaktionen. Som noget nyt forpligtes medlemsstaterne endvidere til at afgive en meddelelse en gang om måneden til agenturet om tilbagesendelsessituationen i de enkelte medlemsstater. I forbindelse med samarbejdet om tilbagesendelse samarbejder agenturet ligeledes med relevante tredjelande herom.

Under forhandlingerne er der opnået enighed om, at medlemsstaterne alene skal afgive meddelelse til Frontex om tilbagesendelsessituationen, hvis der er behov herfor.

### Systemer til udveksling af oplysninger og databeskyttelse

Under afsnittet om systemer til udveksling af oplysninger foreslås det indsat i artikel 11, at agenturet udvikler og driver et informationssystem, der kan udveksle klassificerede oplysninger, som ikke er personoplysninger, med Kommissionen og medlemsstaterne.

Som noget nyt foreslås endvidere indsat bestemmelser i artikel 11a og 11b om databeskyttelse og behandling af klassificerede og ikke-klassificerede følsomme oplysninger, hvor det fremgår, at behandlingen af disse oplysninger foretages i henhold til gældende EU-ret og Kommissionens regler og principper herom.

### Samarbejde med EU-agenturer og internationale organisationer

Under afsnittet om samarbejde med andre EU-agenturer og -organer og internationale organisationer i artikel 13 foreslås indsat en henvisning til, at agenturet endvidere kan samarbejde med Det Europæiske Asylstøttekontor og Agenturet for Grundlæggende Rettigheder.

### Fremme af det operative samarbejde med tredjelande

Som noget nyt foreslås der under afsnittet om samarbejde med tredjelande i artikel 14, stk. 1, indsat en direkte henvisning til menneskerettighederne.

Det foreslås endvidere i artikel 14, stk. 2-3, at agenturet skal have mulighed for i tredjelande at indsætte forbindelsesofficerer, som skal indgå i et samarbejde med medlemsstaternes forbindelsesofficerer. Der kan kun indsættes forbindelsesofficerer i tredjelande med en grænseforvaltning, som er i overensstemmelse med minimumsstandarder for menneskerettigheder.

I artikel 14, stk. 4 foreslås, at der skabes mulighed for, at agenturet kan opnå EU-finansiering til at iværksætte projekter til at yde tredjelande teknisk bistand.

I artikel 14, stk. 5, præciseres, at medlemsstaterne i deres aftaler med tredjelande efter omstændighederne indsætter bestemmelser om agenturets rolle og kompetence.

Endelig foreslås det indsat som noget nyt i artikel 14, stk. 7, at forinden indsættelse af forbindelsesofficerer i medfør af artikel 14, stk. 2, eller agenturets samarbejde med tredjelande i medfør af artikel 14, stk. 6, skal Kommissionen have udtalt sig til fordel herfor.

#### Hjemstedsaftale og personale

Der foreslås som noget nyt indsat artikel 15a, hvor det præciseres, at der skal indgås en hjemstedsaftale om mere praktiske forhold mellem agenturet og den medlemsstat, som huser agenturet.

Som noget nyt foreslås endvidere indsat artikel 17, stk. 3, hvor det præciseres, at det alene er agenturets personale, der under nærmere betingelser kan udnævnes til koordinationsansvarlige for fælles operationer og pilotprojekter, og det alene er nationale eksperter udsendt af medlemslandene, som kan tilknyttes Frontex' fælles støttehold.

Som noget nyt indsættes de mere tekniske bestemmelser artikel 17, stk. 4-5, hvor det fremgår, at bestyrelsen vedtager gennemførelsesbestemmelser i forhold til vedtægten for EU-tjenestemænd, og at bestyrelsen kan vedtage bestemmelser, så de nationale eksperter kan udstationeres ved agenturet.

Bestyrelsens beføjelser og sammensætning og den administrerendes direktør opgaver og beføjelser

Som noget nyt foreslås det indsat i artikel 20, stk. 2, litra h), at Kommissionen skal forhåndsgodkende agenturets organisationsplan og personalepolitik. Bestemmelsen er indsat for, at Kommissionen overordnet kan sikre, at budgettet overholdes.

Som noget nyt indsættes endvidere i artikel 20, stk. 2, litra i), en bestemmelse om, at Frontex' bestyrelse godkender agenturets flerårige plan med henblik på at sikre den langsigtede strategi.

Det foreslås som en mindre justering i artikel 20, stk. 4, at bestyrelsen kan rådgive den administrerende direktør om blandt andet aktiviteter vedrørende forskning.

Som noget nyt foreslås det indsat i artikel 31, stk. 1, at bestyrelsesmedlemmernes mandatperiode kan forlænges. I den nuværende forordning er det alene muligt at forlænge mandatperioden en enkelt gang.

Det foreslås endvidere, at artikel 21, stk. 3, om de Schengen-associerede lande (Norge, Island og Schweiz) deltagelse i agenturets arbejde justeres.

Det foreslås indsat som noget nyt under den administrerende direktørs opgaver og beføjelser i artikel 25. stk. 3, litra g), at den administrerende direktør har til opgave at iværksætte den operative plan ved fælles operationer og pilotprojekter.

### Evaluering

Som noget nyt foreslås det indsat under artikel 33, stk. 2a, at den eksterne evaluering af forordningens gennemførelse, som foretages hvert femte år, skal indeholde en analyse af agenturets behov for at ansætte uafhængige grænsevagter til at virke med instruks fra agenturet og en beskrivelse af de retlige rammer, der ville være nødvendige til dette formål.

Under forhandlingerne er der opnået enighed om at ændre teksten med hensyn til evalueringerne af agenturets behov for at ansætte uafhængige grænsevagter, så ordvalget er i overensstemmelse med Stockholm-programmet, hvor man opererer med begrebet "et europæisk system af grænsevagter".

Det foreslås endvidere indsat under artikel 33, stk. 2b, at evalueringen skal indeholde en analyse af, hvordan charteret om de grundlæggende rettigheder er blevet overholdt i henhold til nærværende forordning.

### Ikrafttræden

Det fremgår af artikel 2 i forslaget til ændring af forordningen, at forordningen træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i Den Europæiske Unions Tidende.

### **3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V i TEUF, og ifølge protokolens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Ifølge artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling skal Danmark inden 6 måneder efter, at Rådet har truffet foranstaltning om et forslag om eller et initiativ til udbygning af Schengen-reglerne træffe foranstaltning om, hvorvidt det vil gennemføre foranstaltningen i den nationale lovgivning.

Forslaget udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne.

Vedtagelsen af forslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark ikke deltager i vedtagelsen, og ændringsforslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

En gennemførelse af ændringerne på mellemstatsligt grundlag vil ikke få lovgivningsmæssige konsekvenser i Danmark.



#### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen støtter videreudviklingen af Frontex, idet dette har til formål at forbedre effektiviteten af Frontex' arbejde.

#### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Generelt forventes landene at være tilfredse med forslaget, men flere lande har allerede understreget vigtigheden af, at Frontex' koordinerende rolle bliver fremhævet tydeligere, og at der i forbindelse med evalueringer af medlemsstaternes grænsesystemer ikke kommer til at ske en overlappning med de allerede eksisterende Schengen-evalueringer.

#### **6. Høring**

Forslaget til forordningen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 24. marts 2011.

#### **7. Europa-Parlamentet**

Kommissionen har sendt ændringsforslaget til Europa-Parlamentet samtidig med oversendelsen til Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294.

*Formandskabet har indledt uformelle drøftelser med udvalget for borgernes rettigheder og retlige og indre anliggender (LIBE), og forslaget forventes behandlet på plenarsamling i Europa-Parlamentet den 6. juni 2011.*

#### **8. Nærhedsprincippet**

Ændringsforslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da spørgsmålet om effektivisering af Frontex ikke løses gennem national regulering i de enkelte medlemsstater.

#### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

En vedtagelse af ændringen af forordningen vil ikke få direkte statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser, da Danmark ikke deltager i vedtagelsen. Forordningen er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

Det vurderes ikke, at gennemførelsen af ændringerne på mellemstatsligt grundlag vil få statsfinansielle konsekvenser, som ikke kan afholdes inden for de eksisterende rammer eller EU-budgetmæssige konsekvenser, idet Kommissionen ikke har stillet forslag om en ændring af Frontex' samlede budget.

**10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Henholdsvis den 31. maj 2010 og 1. juni 2010 blev grundnotatet oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

*Sagen blev forelagt for Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik og Folketingets Europaudvalg forud for rådsmødet den 24.-25. februar 2010 og rådsmøde den 8.-9. november 2010.*

## **Dagsordenspunkt 22) Status for gennemførelsen af visuminformationssystemet (VIS)**

*Revideret notat. Ændringer i forhold til notat udarbejdet forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24.-25. februar 2011 er markeret med kursiv.*

Sagen er ikke omfattet af det danske forbehold.

### **Resumé:**

*Rådet vil på rådsmødet få forelagt oplæg til en egentlig dato for idriftsættelse af VIS i lyset af den seneste VIS-tidsplan, som Rådet (retlige og indre anliggender) tilsluttede sig i forbindelse med rådsmødet den 7.-8. oktober 2010, hvoraf fremgår, at den centrale VIS-database er klar til drift den 24. juni 2011. Egentlig idriftsættelse forventes at ske til oktober 2011. Da der alene er tale om et orienteringspunkt, har sagen ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, ligesom nærhedsprincippet ikke er relevant. Regeringen vil tage dato-oplægget til efterretning.*

### **1. Baggrund**

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) blev vedtaget den 9. juli 2008.

VIS-forordningen trådte i kraft den 2. september 2008, men vil først blive anvendt af medlemsstaterne fra datoen, hvor VIS idriftsættes. Det vil sige, når den centrale VIS-database og kommunikationslinjerne mellem medlemsstaterne og den centrale VIS-database er meldt klar til brug, og når alle medlemsstaterne har meddelt Kommissionen, at de har truffet de nødvendige tekniske og juridiske foranstaltninger til indsamling og fremsendelse af oplysninger relateret til visumsagsbehandling. Den officielle dato herfor blev i december 2008 fastlagt til december 2009, men blev på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 30. november til 1. december 2009 udsat til december 2010 som følge af forsinkelse i udviklingen af den centrale VIS-database og i visse medlemsstaters gennemførelse af VIS.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7. til 8. oktober 2010 orienterede formandskabet og Kommissionen om status for gennemførelsen af VIS og fremlagde en ny tidsplan, der ville medføre endnu en udsættelse af tidspunktet for idriftsættelse af VIS, hvorefter systemet først er klar til idriftsættelse den 24. juni 2011.

*På rådsmødet den 11.-12. april 2011 forventes formandskabet og Kommissionen at give en status for gennemførelsen af projektet og dermed overholdelsen af den nye tidsplan, ligesom Rådet vil blive forelagt et oplæg til en egentlig idriftsættelsesdato til oktober 2011.*

## **2. Formål og indhold**

For at sikre fremdriften i gennemførelsen af det fælleseuropæiske visuminformationssystem (VIS) blev der under rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. oktober 2010 orienteret om status for gennemførelsen af VIS og oplyst om en ny tidsplan for VIS, som medlemsstaterne tog til efterretning.

Efter den nye tidsplan vil den centrale VIS-database først være klar til idriftsættelse ultimo juni 2011, hvor medlemsstaternes konsulære afdelinger i den første region, hvori VIS udrulles, også forventes at være klar. Kommissionen har således den 30. november 2009 i medfør af VIS-forordningens artikel 48, stk. 4, truffet beslutning (Kommissions beslutning 2010/49/EC) om de første regioner, hvor VIS idriftsættes. Den første region bliver Nordafrika, den anden omfatter Israel, Jordan, Libanon og Syrien, mens den tredje omfatter landene på den Arabiske halvø, omkring den Persiske Golf samt Afghanistan. Endnu en forudsætning for en idriftsættelse vil være, at medlemsstaterne også er klar til anvendelse af VIS til kontrol på grænserne 20 dage efter den planlagte idriftsættelse af systemet.

*Kommissionen forventes på rådsmødet at fremlægge et oplæg, der lyder på egentlig idriftsættelse i første halvdel af oktober 2011 for brug af systemet på de diplomatiske repræsentationer i Nordafrika og – 20 dage senere – for kontrol ved grænserne ved opslag i VIS for visumpligtige indrejsende.*

## **3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Da der er tale om et orienteringspunkt, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant. Danmark har i medfør af artikel 5 i Protokol om Danmarks stilling (efter ikrafttræden af Lisabon-traktaten artikel 4 i Protokol om Danmarks stilling) givet meddelelse om, at Danmark vil gennemføre VIS i Danmark, hvilket lovgivningsmæssigt er sket ved lov nr. 431 af 1. juni 2008, lov om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af forordning om visuminformationssystemet m.v.).

## **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen vil tage *oplægget til en egentlig idriftsættelsesdato* til efterretning.

## **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

De andre lande forventes at tage *oplægget til en egentlig idriftsættelsesdato* til efterretning.

## **6. Høring**

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 24. marts 2011.

## **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

Kommissæren for indre anliggender har dog i et brev, der blev udsendt inden rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. oktober 2010 til Europa-Parlamentets Udvalg for Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE), medlemsstaterne, Rådet og formandskabet, orienteret om den nye tidsplan.

## **8. Nærhedsprincippet**

Da der er tale om et orienteringspunkt, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

## **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Der er alene tale om et orienteringspunkt, der derfor ikke umiddelbart forventes at have statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser.

Gennemførelsen af VIS vurderes efter den på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7. - 8. oktober 2010 fastlagte tidsplan for VIS *og den dato for egentlig idriftsættelse af systemet, som Rådet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11. -12. april 2011 forventes at tage til efterretning*, at kunne holdes inden for de hidtil afsatte rammer.

## **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er blevet orienteret om VIS i forbindelse med forhandlingerne om VIS-forordningen, som der blev opnået politisk enighed om ved rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007, og som blev vedtaget den 9. juli 2008.

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er blevet orienteret om sagen forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009, den 6. april 2009 og den 4. - 5. juni 2009, den 21. september 2009, den 23. oktober 2009, den 30. november til den 1. december 2009, den 22. - 23. april 2010, den 7.-8. oktober 2010 og *den 24.-25. februar 2011*.

## **Dagsordenspunkt 23) Oprettelse af et it-agentur på området frihed, sikkerhed og retfærdighed (KOM(2010)93)**

*Revideret notat. Ændringer i forhold til samlenotat forelagt forud for rådsmøde den 2. til 3. december 2010 er markeret med kursiv.*

*Sagen er omfattet af det danske forbehold, men der er tale om en videreudvikling af Schengen-reglerne.*

### **Resumé:**

*Kommissionen har stillet forslag om oprettelse af et agentur, som skal stå for den operationelle forvaltning af de store informationssystemer inden for området for retlige og indre anliggender, dvs. anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), visuminformationssystemet (VIS) og Eurodac-fingeraftrykssystemet samt eventuelt kommende it-systemer på operationelt niveau. Danmark deltager i den operationelle anvendelse af de eksisterende systemer. Forslaget er en del af en lovgivningspakke, der blev fremsat før Lissabon-traktatens ikrafttræden, hvor det ene forslag vedrører Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af agenturet (KOM(2009)293), og det andet forslag vedrører Rådets afgørelse om overdragelse af forvaltningen af SIS II og VIS (KOM(2009)294), hvis indhold også efter Lissabon-traktatens ikrafttræden vil blive omfattet af forbeholdet. Forslaget er efter Lissabontraktatens ikrafttræden blevet genfremsat af Kommissionen den 19. marts 2010 (KOM (2010) 93). På rådsmødet den 11.-12. april 2011 forventes formandskabet at give en status på sagen herunder på de igangværende dialog-forhandlinger, hvor der søges opnået enighed med Europa-Parlamentet under førstebehandlingen. Forslaget vurderes hverken at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet skønnes overholdt. Da forslaget udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen træffe afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre forordningen i dansk ret. Regeringen er som udgangspunkt positiv over for tiltag, der kan sikre en mere effektiv forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac.*

### **1. Baggrund**

I forbindelse med vedtagelsen af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) og visuminformationssystemet (VIS) blev der tilknyttet fælles erklæringer fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om oprettelse af et agentur med ansvaret for driften af disse systemer på lang sigt.

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 5.-6. juni 2008 et sæt konklusioner om forvaltningen af EU-medlemsstaternes ydre grænser og opfordrede heri Kommissionen til at forelægge de forslag til lovgivning, der er nødvendige for den langsigtede operationelle forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac og eventuelt andre omfattende it-systemer på området for retlige og indre anliggender på grundlag af en konsekvensanalyse med en grundig analyse af mulige alternative løsningsforslag set fra et finansielt, operationelt og organisatorisk synspunkt.

Kommissionen fremsatte på den baggrund et forslag til forordning om oprettelse af et reguleringsagentur som skal fungere som forvaltningsmyndighed for SIS II, VIS og Eurodac (KOM(2009)293).

Forslaget blev fremsat på baggrund af en konsekvensanalyse i forhold til forskellige løsninger der viste, at et nyt reguleringsagentur bedst vil kunne varetage en forvaltningsmyndigheds opgaver i forbindelse med disse systemer på lang sigt.

Kommissionens fremsatte desuden forslag til Rådets afgørelse om overdragelse af forvaltningen af SIS II og VIS inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten til dette agentur (KOM(2009)294), der er fremsat med hjemmel i artikel 30, stk. 1, litra a) og b) og artikel 34, stk. 2, litra c) i EU-traktatens afsnit VI (om det mellemfolkkelige EU-samarbejde om politi og strafferet).

De to forslag er efter Lissabontraktatens ikrafttræden blevet genfremsat af Kommissionen den 19. marts 2010 (KOM (2010) 93) (Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed) med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF) artikel 77, stk. 2, litra a, og b, artikel 78, stk. 2, litra e, artikel 79, stk. 2, litra c, artikel 74, artikel 82, stk. 1, litra d og artikel 87, stk. 2, litra a.

Forslaget skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige beslutningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i TEUF, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit V i TEUF, træffer Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater, der er bundet af foranstaltningen.

Det fremgår af forslagens præambel, at der er tale om et forslag til udbygning af Schengen-reglerne.

Danmark har gennemført forordningerne om SIS II og VIS i medfør af artikel 5 i protokollen om Danmarks stilling på mellemstatsligt grundlag (efter ikrafttræden af Lissabon-traktaten artikel 4 i protokollen), mens Danmark anvender den nuværende Eurodac-forordning i medfør af en såkaldt parallelaftale indgået med Fællesskabet på mellemstatsligt grundlag i 2006.

*På rådsmødet den 11.-12. april 2011 forventes formandskabet at give en status på sagen herunder på de igangværende dialog-forhandlinger, hvor der søges opnået enighed med Europa-Parlamentet under førstebehandlingen.*

## **2. Formål og indhold**

Forslaget til forordning har til formål at etablere et agentur, som er ansvarligt for den operationelle forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac og for udvikling og drift af andre store it-systemer på området for retlige og indre anliggender. Forslaget sigter mod at skabe en fælles struktur og fastlægge rammen for agenturets udvikling og operationelle forvaltning. Der er efterfølgende stillet forslag om, at formålsbestemmelsen (artikel 1) skal indeholde en definition af agenturets opgaver.

Agenturet skal sørge for, at systemerne fungerer døgnet rundt alle ugens syv dage, så der sikres en kontinuerlig, uafbrudt udveksling af oplysninger. Agenturet vil bl.a. få pålagt ansvar for vedtagelse af sikkerhedsforanstaltninger, rapporteringer, offentliggørelse, overvågning, informationsopgaver, afholdelse af kurser og overvågning af forskning. Ved at samle systemerne i et fælles agentur, kan faciliteter og personale deles. Der lægges op til en ledelsesstruktur med deltagelse af både EU-lande, som deltager i systemerne i forskelligt omfang og på forskellig vis, og associerede Schengen-lande.

De eksisterende centrale systemer for SIS II og VIS er placeret i henholdsvis Strasbourg i Frankrig (CS-SIS og det centrale VIS) og i Sankt Johann im Pongau i Østrig (backup-systemer til CS-SIS og til det centrale VIS). Eurodac forvaltes i dag af Kommissionen i Bruxelles.

Det vil senere skulle besluttes, hvor det foreslåede nye agentur skal placeres.

Forslagets kapitel 2 (artikel 2-6) indeholder en beskrivelse af agenturets opgaver, der i hovedtræk indeholder følgende:

Agenturet har til opgave at udføre de opgaver, der er pålagt forvaltningsmyndigheden ved forordning (EF) nr. 1987/2006 om etablering af SIS II, afholde fælles kurser for medarbejdere, uddanne eksperter i SIS II, udføre de opgaver, som er pålagt ved forordning (EF) nr. 767/2008 om VIS, udføre opgaver vedrørende uddannelse i anvendelsen af VIS, udføre de opgaver, som er pålagt ved forordningen om Eurodac-fingeraftrykssystemet, overvåge udviklingen inden for forskning, som er relevant for operationel forvaltning af it-systemer, løbende holde Kommissionen informeret om udviklingen inden for en sådan forskning og gennemføre pilotordninger for udviklingen af operationel forvaltning af it-systemer.

Forslagets kapitel 3 (artikel 7-16) indeholder en beskrivelse af agenturets struktur og organisation, der i hovedtræk indeholder følgende:

Agenturet er et EU-organ og har status af juridisk person og repræsenteres af sin administrerende direktør (artikel 7). Agenturets ledelse består af en bestyrelse, en administrerende direktør og rådgivende grupper (artikel 8).



Bestyrelsen har blandt andet beføjelse til at udnævne og afskedige den administrerende direktør, udøve disciplinærmyndighed over direktøren, fastlægge agenturets organisationsplan og forretningsorden efter høring af Kommissionen, vedtage en flerårig personalepolitik, vedtage det årlige arbejdsprogram og aktivitetsrapport efter nærmere fastlagte procedurer, udpege en regnskabsfører, vedtage en sikkerhedsplan, udpege en databeskyttelsesansvarlig og offentliggøre statistikker (artikel 9).

Bestyrelsen sammensættes af en repræsentant udpeget af hver medlemsstat og to repræsentanter udpeget af Kommissionen på baggrund af relevant erfaring og ekspertise inden for it-systemer. Medlemmerne har mandat i fire år. De associerede Schengen-lande deltager i agenturet og udpeger hver en repræsentant for bestyrelsen.

Bestyrelsen vælger en formand blandt sine medlemmer, der får et fireårigt mandat og mulighed for to perioder (artikel 11). Formanden indkalder til minimum to årlige ordinære bestyrelsesmøder, og agenturets direktør deltager i disse møder. Bestyrelsens medlemmer kan bistås af eksperter fra de rådgivende grupper ved møderne, og enhver person, hvis synspunkt har interesse, kan deltage i møderne som observatør (artikel 12). Af artikel 12 fremgår endvidere, at Europol og Eurojust tildes observatørstatus på møder i agenturets bestyrelse, når et spørgsmål om SIS II er på dagsordenen i forbindelse med, at anvendelse af afgørelse 2007/533/RIA er på dagsordenen. Europol tildes observatørstatus på bestyrelsens møder, når et spørgsmål vedrørende VIS i forbindelse med anvendelsen af Rådets afgørelse 2008/633/RIA er på dagsordenen.

Bestyrelsens afgørelser træffes ved simpelt flertal. Hvert stemmeberettigede medlem har som udgangspunkt én stemme, men dette er modificeret ved en særlig bestemmelse, hvorefter ethvert medlem, der er udpeget af en medlemsstat, som deltager i vedtagelsen af en retsakt vedrørende et it-system, som forvaltes af agenturet, kan stemme om et spørgsmål vedrører det pågældende it-system (artikel 13). *Artikel 13 er efterfølgende ændret, og i det foreliggende tekstforslag er Danmark tildelt stemmerettigheder i forhold til Schengen-systemer som Danmark tilslutter sig i medfør af protokollen om Danmarks stilling, også selvom Danmark, som følge af forbeholdet, ikke deltager i vedtagelsen af sådanne retsakter.*

Den administrerende direktør er uafhængig, har til opgave at lede og repræsentere agenturet dagligt og har det fulde ansvar for agenturets opgaver i form af bl.a. at gennemføre procedurer, beslutninger og strategier vedtaget af bestyrelsen, fastlægge et effektivt system, som gør regelmæssig overvågning og evaluering af it-systemerne mulig, og forvalte personalemæssige spørgsmål. Direktøren skal bl.a. fremlægge udkast til årligt arbejdsprogram, årlig aktivitetsrapport, budget, en flerårig plan for personalepolitik, rammer for evalueringen af agenturet og sikkerhedsforanstaltninger for bestyrelsen med henblik på vedtagelse (artikel 14). Direktøren udnævnes af bestyrelsen for fem år med mulighed for én forlængelse på højst tre år iblandt kandidater foreslået af Kommissionen. Bestyrelsen kan afskedige den administrerende direktør (artikel 15).

Medlemsstaterne, de associerede Schengen-lande og Kommissionen udpeger hver et medlem af rådgivende grupper for henholdsvis SIS II, VIS, Eurodac og andre it-systemer, som

udvikles eller forvaltes af agenturet. De rådgivende grupper har til opgave at yde bestyrelsen ekspertise vedrørende disse it-systemer. Både Europol og Eurojust kan udpege en repræsentant for den relevante rådgivende gruppe om SIS II. Europol kan udpege en repræsentant til den relevante rådgivende gruppe under agenturet for VIS Proceduren for de rådgivende gruppers arbejde fastlægges i forretningsordenen (artikel 16).

Forslagets kapitel 4 (artikel 17-27) indeholder forordningens regulering af agenturets drift, der i hovedtræk indeholder følgende:

Der henvises til de nærmere EU-retlige regler for ansættelsesvilkår og tavshedspligt for agenturets personale (artikel 17). Bestyrelsesmedlemmer, direktøren og medlemmerne af de rådgivende grupper skal handle i offentlighedens interesse (artikel 18). Der fastlægges en hjemstedsaftale med det værtsland, som skal huse agenturet og regulere dispositioner i forbindelse med tilvejebringelse af lokaler og faciliteter og regler for direktøren og personalet (artikel 19). Agenturets ansvar i kontraktforhold bestemmes af den lovgivning, som finder anvendelse på den pågældende kontrakt. EU-Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse i henhold til en voldgiftsbestemmelse i en af agenturet indgået kontrakt (artikel 21).

Den sprogordning, som finder anvendelse for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, gælder for agenturet. Det årlige arbejdsprogram og den årlige aktivitetsrapport skal udarbejdes på alle Unionens officielle sprog (artikel 22). EU's regler om aktindsigt finder anvendelse på agenturets dokumenter (artikel 23). Agenturet tager selv stilling til kommunikation til offentligheden inden for ansvarsområdet (artikel 24). EU's forordning vedrørende beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger finder anvendelse (artikel 25). Agenturet skal evalueres efter tre års drift (artikel 27).

Forslagets kapitel 5 (artikel 28-31) indeholder forordningens finansielle bestemmelser, der i hovedtræk indeholder følgende:

Agenturet modtager midler fra EU's almindelige budget og bidrag fra de lande, der er associeret i gennemførelsen af Schengen-reglerne og foranstaltningerne vedrørende Eurodac samt eventuelle frivillige finansielle bidrag fra medlemsstaterne. Der fastlægges i øvrigt nærmere regler om bestyrelsens, Kommissionens og budgetmyndighedens inddragelse med tidsfrister og angivelse af, hvilke oplysninger der skal foreligge (artikel 28). Budgettet gennemføres af den administrerende direktør. Der fastlægges nærmere regler for afgivelse af årsregnskab mv. Det endelige årsregnskab skal offentliggøres (artikel 29).

Forslagets kapitel 6 (artikel 32-34) indeholder forordningens afsluttende bestemmelser.

Kommissionen har ansvaret for oprettelsen af agenturet og den indledende drift, indtil agenturet har operativ kapacitet til at gennemføre sit eget budget. Kommissionen udpeger en fungerende administrativ direktør, indtil bestyrelsen er nedsat og har udnyttet sit mandat til at udnævne en direktør (artikel 32). Der træffes foranstaltninger for bl.a. at præcisere arten og omfanget af og de detaljerede regler for associerede Schengen-landes deltagelse i agenturets arbejde, herunder bestemmelser om finansielle bidrag og personale (artikel 33) og stemmerettigheder.

Agenturet skal indlede sin virksomhed den 1. januar 2012 (artikel 34). Der lægges nu op til, at *dette ændres til den 1. juli 2012.*

Der er til forslaget vedlagt en finansieringsoversigt for finansieringen af agenturet.

### **3. Gældende dansk ret og forslagernes konsekvenser herfor**

Forslaget er omfattet af det danske forbehold. Eventuel senere vedtagelse af forslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter protokollen om Danmarks stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der er tale om en retsakt, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden 6 måneder efter forordningens vedtagelse tage stilling til, hvorvidt forordningen skal gennemføres i national lovgivning.

Hvis Danmark herefter beslutter sig for at deltage i agenturet på mellemstatsligt grundlag, vurderes en sådan tilknytning på mellemstatsligt grundlag alene at nødvendiggøre mindre lovændringer af teknisk karakter.

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen er som udgangspunkt positiv over for tiltag, der kan sikre en mere effektiv forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac.

### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der er ikke kendskab til officielle tilkendegivelser om forslagene fra andre lande.

### **6. Høring**

Sagen har *senest den 24. november 2011* været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS).

### **7. Europa-Parlamentet**

Forslaget skal vedtages i overensstemmelse med den almindelige beslutningsprocedure, jf. TEUF artikel 294, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

Europa-Parlamentet afholdt den 11. oktober 2010 vejledende afstemning i Europa-Parlamentets LIBE-Udvalg om udkastet til betænkning (PE440.994v01-00) om det nævnte forslag til forordning, og ordføreren fik mandat til at indlede forhandlinger om forslaget med Rådet og Kommissionen.

Fra udkastet til betænkning kan fremhæves, at der lægges op til en accept af, at Rådet kan beslutte placeringen af agenturets hjemsted, men at placeringen bør centraliseres, bortset fra back up enheder, at lokationen bør leve op til en række kvalitetsmæssige krav og i øvrigt være omkostningseffektiv.

I betænkningens udkastet anføres vedrørende stemmerettighederne i agenturets bestyrelse, at hvert medlem har stemmerettigheder, for så vidt som den medlemsstat, det pågældende medlem kommer fra, er bundet af en retsakt vedrørende dette it-systems etablering, udvikling, og drift, men at hvis medlemsstater kun deltager i en del af it-systemet, kan medlemmet kun stemme for så vidt angår anliggender vedrørende denne del.

*Formandskabet for Rådet arbejder i dialogforhandlingerne på højt niveau mellem Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet for at forslaget kan vedtages i førstebehandling.*

## **8. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører, at målet med overdragelsen af den operationelle forvaltning af it-systemerne ikke kan opfyldes af medlemsstaterne selv.

Kommissionen finder på den baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet er overholdt.

## **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Agenturet skal finansieres over fællesskabsbudgettet. Det er planlagt at oprette agenturet i budgetåret 2011.

Ifølge Kommissionen er de anslåede samlede finansielle omkostninger i forbindelse med forslaget 113 mio. euro (2009-prisniveau) i perioden fra 2010-2013. Kommissionen anfører, at de bevillinger, som er nødvendige for at dække agenturets aktiviteter, tages fra de bevillinger, som i den finansielle programmering er afsat til SIS II, VIS og Eurodac.

Kommissionens forslag om oprettelse af agenturet har som udgangspunkt hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold for retlige og indre anliggender.

På denne baggrund vil Danmark som udgangspunkt skulle modtage refusion fra EU svarende til to procent af de samlede finansielle omkostninger forbundet med forslaget, dvs. cirka 2,26 mio. euro.

Da der er tale om en retsakt, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter for-

ordningens vedtagelse træffe afgørelse om, hvorvidt forordningen skal gennemføres i national lovgivning.

Hvis Danmark træffer beslutning herom, vil Danmark ikke modtage den ovennævnte refusion på ca. 2,26 mio. euro fra EU, idet det bemærkes, at Danmark allerede har truffet beslutning om at deltage i SIS II, VIS og Eurodac og dermed allerede bidrager til finansieringen heraf.

Forslaget har ikke samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

#### **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Folketingets Europaudvalg, og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik blev orienteret om forslaget forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 30. november 2009 til 1. december 2009, den 3. til 4. juni 2010 og den 2. - 3. december 2010.

*Desuden har Retsudvalget modtaget grundnotatet om sagen.*

## **Dagsordenspunkt 24): Kommissionens meddelelse om en EU-ramme for de nationale romastrategier (dokumentet foreligger ikke)**

Nyt notat

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

### **Resumé:**

*Det forventes, at der på rådsmødet vil være en præsentation og efterfølgende drøftelse af Kommissionens kommende meddelelse om etablering af en EU-ramme for medlemsstaternes nationale strategier til inklusion af romaer. Meddelelsen er endnu ikke fremlagt af Kommissionen. Baggrunden for sagen er Kommissionens ønske om øget fokus på den økonomiske og sociale inklusion af romaer i medlemsstaterne, hvilket blandt andet har ført til etablering af en roma-taskforce i september 2010. Det formodes, at Kommissionen med den kommende meddelelse ønsker, at der skabes en EU-ramme for mere målrettede, intensive og ensartede nationale indsatser for romaer. Det forventes, at en egentlig EU-ramme formelt vedtages på mødet i det Europæiske Råd den 24. juni 2011. Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant. Regeringen forventes at være overordnet positivt indstillet over for Kommissionens meddelelse, men anser dog spørgsmålet om en styrket indsats for social og økonomisk inklusion af romaer for at være mindre relevant i en dansk kontekst.*

### **1. Baggrund**

Kommissionen etablerede i september 2010 en intern taskforce på forslag fra kommissær Reding, kommissær Malmström og kommissær Andor, der bl.a. skulle se på medlemsstaternes anvendelse af EU-midler til social og økonomisk inklusion af romaer. Kommissionens meddelelse om en EU-ramme for de nationale strategier, der endnu ikke er fremlagt, forventes at være udarbejdet på baggrund af taskforcens arbejde. Meddelelsen forventes primo april 2011.

Kommissionens meddelelse forventes præsenteret på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april. Drøftelsen på rådsmødet forventes at ville fokusere på ligebehandling og menneskerettigheder.

Meddelelsen forventes herefter drøftet på rådsmødet (beskæftigelse og socialpolitik) den 19. maj. Det forventes, at en egentlig EU-ramme formelt vedtages på mødet i Det Europæiske Råd den 24. juni 2011.

Roma-spørgsmålet er en prioritet under det ungarske formandskab.

### **2. Formål og indhold**

Meddelelsens indhold kendes endnu ikke. Det formodes, at Kommissionen i meddelelsen vil tilkendegive, at man på baggrund af ovenfor omtalte roma-taskforce's arbejde finder, at der ikke er tilstrækkelige indsats i medlemsstaterne for at håndtere de økonomiske og sociale problemer, som mange af EU's romaer oplever. Det formodes endvidere, at Kommissionens meddelelse på den baggrund vil udstikke rammer, herunder standarder og mål, for medlemsstaternes nationale politikker for social og økonomisk inklusion af romaer og opfordre til, at landene forpligter sig på disse rammer – herunder at udarbejde nationale roma-strategier. Det forventes, at det i meddelelsen vil blive understreget, at ansvaret for romaers inklusion i samfundet primært ligger hos medlemsstaterne. Det forventes endvidere, at meddelelsen vil vedrøre alle relevante områder, som f.eks. uddannelse, arbejdsmarkedet, sundhedssystemet og boligområdet. Endelig forventes det, at meddelelsen også vil beskrive de EU-midler, der er til rådighed for medlemsstaterne for roma-indsatser, og hvorledes disse kan bruges mere effektivt.

Det bemærkes, at det almindeligvis anslås, at der bor 10-12 millioner personer med roma-baggrund i Europa (inklusiv lande uden for EU). Størsteparten er bosat i lande som Bulgarien, Ungarn, Rumænien og Slovakiet, der også vurderes at have de største udfordringer i forhold til inklusion. Generelt vurderes 80 pct. af romaerne i Europa at være fastboende, det vil sige ikke vandrende. Antallet af personer med roma-baggrund i Danmark – statsborgere eller udlændinge med lovligt ophold – kan ikke opgøres statistisk, men vurderes generelt at være meget lille.

Det bemærkes desuden, at der i Danmark ikke er særlige integrationstilbud til særskilte etniske grupper. Romaer med statsborgerskab eller lovligt ophold i Danmark har adgang til sociale ydelser på lige fod med andre borgere og til de generelle integrationstilbud til indvandrere og efterkommere, hvor dette måtte være relevant. I forhold til spørgsmålet om diskrimination har regeringen i juli 2010 præsenteret en handlingsplan for etnisk ligebehandling, der bl.a. skal styrke grundlæggende rettigheder og forebygge intolerance.

### **3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor**

Da der er tale om en meddelelse, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Meddelelsen foreligger endnu ikke. Regeringen forventes at være overordnet positivt indstillet over for Kommissionens meddelelse, men anser dog spørgsmålet om styrket indsats for social og økonomisk inklusion af romaer for at være mindre relevant i en dansk kontekst, idet det vurderes, at antallet af personer med roma-baggrund i Danmark er meget lille.

### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger.

## **6. Høring**

Sagen har været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings-samarbejdet (SPAIS) den 24. marts 2011.

## **7. Europa-Parlamentet**

Det formodes, at meddelelsen ligeledes afgives til Europa-Parlamentet.

## **8. Nærhedsprincippet**

Da der er tale om en meddelelse fra Kommissionen, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

## **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Forslaget har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbruger-beskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da der er tale om en meddelelse fra Kommissionen.

## **10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik**

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.