



NOTAT

Dato: 8. september 2011  
Kontor: Internationalt Kontor  
J.nr.: 11/57382  
Sagsbeh.: ARA

**Samlenotat til brug for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og mødet i blandet udvalg den 9.-10. juni 2011**

Dagsordenspunkt 10): Status på det fælleseuropæiske asylsystem (CEAS) .....	2
Dagsordenspunkt 11): Kommissionens meddelelse om en europæisk dagsorden for integration af tredjelandsstatsborgere (Kom(2011) 455).....	10
Dagsordenspunkt 12) Status for gennemførelsen af visuminformationssystemet (VIS) .....	15
Dagsordenspunkt 13): Schengen-overvågning: Meddelelse fra Kommissionen med tilhørende forslag til retsakter om henholdsvis muligheden for at tillade ekstraordinær genindførelse af indre grænsekontrol og forslag til ændring af forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evalueringsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne, som Kommissionen fremlagde den 16. november 2010 (KOM(2010) 624) <b>[Fælles aktuelt notat mellem Justitsministeriet og Integrationsministeriet]</b> .....	19
Dagsordenspunkt 14) Forslag til ændring af Frontex-forordningen (KOM(2010) 61) .....	24
Dagsordenspunkt 15): Forslag til Europaparlaments og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1931/2006 (forordningen for lokal grænsetrafik) med henblik på at inddrage Kaliningradregionen og bestemte polske administrative distrikter i et område, der betragtes som grænseområde KOM(2011) 461 endelig.....	36
Dagsordenspunkt 16): Udarbejdelse af liste over rejsedokumenter, der giver indehaveren ret til at passere de ydre grænser, og som kan forsynes med visum, og om oprettelse af en mekanisme til føring af denne liste – (KOM(2010) 662).....	41
Dagsordenspunkt 17): Kommissionens handlingsplan vedrørende samarbejde med landene i det østlige partnerskab. ....	46
Dagsordenspunkt 18) Kommissionens forslag til et direktiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for arbejdskraftsindvandrere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat (Single Permit) (KOM(2007) 638).....	49

## **Dagsordenspunkt 10): Status på det fælleseuropæiske asylsystem (CEAS)**

Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet.

*Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forelagt forud for rådsmødet den 9.-10. juni 2011 er markeret med kursiv.*

### **Resumé:**

*På rådsmødet den 22.-23. september 2011 forventes formandskabet at give en status på forhandlingerne om asylretsakterne. Formandskabet forventes at redegøre for status på forhandlingerne om Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen, flygtningedefinitionsdirektivet, forslaget til en fælles genbosætningsordning, samt de nyligt fremsatte forslag 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 tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen) (KOM(2008) 820), forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets for-

ordning 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) (KOM(2008) 815).

Kommissionen fremsatte den 18. februar 2009 forslag til forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontorforlag (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 med-

lemsstaternes tilbagemeldinger i løbet af første halvår 2011 vil fremsætte nye ændringsforslag til modtagedirektivet og asylproceduredirektivet.

*Kommissionen fremsatte den 1. juni 2011 nye ændringsforslag til modtagelses- og asylproceduredirektivet, og i rådskonklusionerne vedtaget på rådsmødet den 9.-10. juni 2011 bekræftede medlemsstaterne deres engagement i etableringen af et fælles europæisk asylsystem inden udgangen af 2012.*

*På rådsmødet den 22.-23. september 2011 forventes det polske formandskab at give en status på forhandlingerne af retsakterne på asylområdet. Endvidere forventes Kommissionen at præsentere de to nye ændringsforslag om modtagelsesforhold og asylprocedurer.*

## **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 *har blandt andet været foreslået* erstattet af en nødmekanisme, der indeholder flere elementer, herunder om varsling og dokumentation af problemstillingen. Der er fortsat ikke opnået enighed om en sådan mekanisme i rådsregi.

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.

*På baggrund af ønske fra medlemsstaterne vil Kommissionen genoverveje muligheden for at fremsætte et ændret forslag, hvorved der gives retshåndhævende myndigheder adgang til oplysningerne i EURODAC.*

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

#### Modtagelsesdirektivet (KOM(2008) 815)

*Kommissionen fremsatte et nyt ændringsforslag til modtagelsesdirektivet den 1. juni 2011 og forventes at præsentere dette på rådsmødet den 22.-23. september 2011.*

*Ændringsforslaget omfatter forslag til ændring af det eksisterende direktiv 2003/9/EF om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (modtagelsesdirektivet).*

Kommissionen fremsatte oprindeligt i oktober 2009 ændringsforslaget til modtagelsesdirektivet indeholdende 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 arbejdsmarkedet efter en periode på højst seks måneder efter indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse.

Kommissionen tilkendegav på rådsmødet den 8.-9. november 2010, at man på baggrund af medlemsstaternes tilbagemeldinger ville fremsætte nye ændringsforslag til modtagelsesdirektivet.

*Ændringsforslaget fremsat den 1. juni 2011 ses umiddelbart at tage højde for en del af kritikken fra medlemsstaterne. Forslaget lægger således op til en adgang til arbejdsmarkedet efter seks måneder fra indgivelsen af en asylansøgning, hvis der ikke er truffet afgørelse i asylsagen i første instans, og efter tolv måneder, hvis der er tale om en kompliceret sag. Videre skal økonomiske ydelser til asylansøgerne sikre muligheden for, at asylansøgere kan forsørge sig selv. Hvis niveauet for økonomiske ydelser til asylansøgere er forskelligt fra det, der tildeles egne statsborgere, skal dette behørigt begrundes. Derudover kan fremhæves, at der er indført en udvidet familiedefinition (gifte mindreårige, adskilt fra deres ægtefælle), skærpede regler om frihedsberøvelse af asylansøgere, samt hensyn til sårbare personer med særlige behov og til barnets tarv for så vidt angår indkvartering.*

Sagen om det oprindelige forslag har været forelagt i den nationale procedure. *Grundnotat om ændringsforslaget af 1. juni 2011 vil blive oversendt snarest muligt.*

#### 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 har indledt egentlig triologforhandlinger med Europa-Parlamentet. *Forhandlingerne forventes afsluttet under polsk formandskab.*

Sagen har været forelagt i den nationale procedure.

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

*Kommissionen fremsatte et nyt ændringsforslag til asylproceduredirektivet den 1. juni 2011 og forventes at præsentere dette på rådsmødet den 22.-23. september 2011.*

Forslaget *indeholder forslag til ændring af* det eksisterende direktiv 2005/85/EF om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (asylproceduredirektivet). Det oprindelige forslag fra oktober 2009 indeholdt en lang række ændringer, som for de flestes vedkommende dels gav flere rettigheder for asylansøgeren, dels ville kræve flere ressourcer til sagsbehandlingen.

Kommissionen tilkendegav på rådsmødet den 8.-9. november 2010, at man på baggrund af medlemsstaternes tilbagemeldinger ville fremsætte et nyt ændringsforslag til asylproceduredirektivet.

*Det ændrede forslag søger at tage højde for medlemsstaternes bekymringer over risikoen for øgede ressourcebehov og længere sagsbehandlingstid ved det oprindelige forslag.*

*Forslaget lægger blandt andet op til en ændring af bestemmelserne om hensyn til ansøgere, som vurderes at have behov for særlige asylprocedurer, pligten til at videreudanne sagsbehandlere i asylfasen, fristen for at træffe afgørelse i første instans indenfor seks måneder, med mulighed for forlængelse til tolv måneder, fristen på 72 timer for registrering af asylansøgere, en højere grad af informationsforpligtelse over for asylansøgere, pligten til at tilbyde asylansøgere medicinske undersøgelser, hvis der er mistanke om tortur eller overgreb, klageadgang over alle afgørelser, samt en indskrænket adgang til at anvende den accelererede procedure.*

Grundnotat om det oprindelige forslag er oversendt til Folketinget. *Grundnotat om ændringsforslaget af 1. juni 2011 vil blive oversendt snarest muligt.*

#### 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 *blev etableret den 19. juni 2011 og har sit sæde på Malta.*

Asylstøttekontoret indgik den 1. april 2011 en aftale med de græske myndigheder om operationalisering af den græske migrationshandlingsplan. Bistand til genopbygningen af migrationssystemet i Grækenland er Asylstøttekontorets første væsentlige opgave.

### **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, det oprindelige forslag til ændring af 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 det oprindelige forslag til ændring af 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 29. august 2011.

*Under mødet i SPAIS den 18. maj 2011 forud for rådsmødet den 9.-10. juni 2011 bemærkede Dansk Flygtningehjælp, at man finder det positivt, at Danmark vil arbejde for en mekaniske, der kan forudse og afværge situationer som den i Grækenland, men mener dog, at dette bør følges af en suspensionsmekaniske, for de tilfælde hvor forebyggelse og afværgelse ikke virker.*

Amnesty International støttede dette synspunkt.

#### **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, forud for rådsmødet den 7.-8. oktober 2010, forud for rådsmødet den 11.-12. april 2011, og forud for rådsmødet den 9.-10. juni 2011. 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, det oprindelige forslag til ændring af 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 det oprindelige forslag til ændring af asylproceduredirektivet ved grundnotat oversendt til Folketinget den 18. maj 2010.

## **Dagsordenspunkt 11): Kommissionens meddelelse om en europæisk dagsorden for integration af tredjelandsstatsborgere (Kom(2011) 455).**

Spørgsmålet om forbeholdet er ikke relevant, da der er tale om en meddelelse.

Nyt notat.

### **Resumé:**

*Det forventes, at der på rådsmødet den 22.-23. september 2011 vil være en præsentation og efterfølgende drøftelse af Kommissionens meddelelse om en europæisk dagsorden for integration af tredjelandsstatsborgere. Meddelelsen udgør en del af handlingsplanen for implementeringen af Stockholm-programmet, der fastsatte seks prioriteter på integrationsområdet i perioden 2010-2015. Kommission ønsker med meddelelsen at fremhæve de udfordringer, der er på integrationsområdet og komme med anbefalinger samt forslag til indsatsområder. Kommissionen lægger i meddelelsen særligt vægt på det fælles ansvar for integrationsstyring, hvorunder Kommissionen fremsætter en række anbefalinger til foranstaltninger, som Kommissionen og medlemsstaterne opfordres til at gennemføre i forhold til integration gennem aktiv deltagelse, mere handling på lokalt plan, samt inddragelse af oprindelseslandene. Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Regeringen er overordnet positivt indstillet over for Kommissionens meddelelse.*

### **1. Baggrund**

I 2004 vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) en række fælles principper vedrørende integration i EU (Common Basic Principles), som bl.a. understreger, at integration er en dynamisk tovejsproces. I 2005 fremlagde Kommissionen en meddelelse, som omfatter et oplæg til en integrationsdagsorden, herunder en række initiativerne som nu er gennemført.

Med Lissabon-traktaten blev der i artikel 79, stk. 4, indført hjemmel til at fastsætte foranstaltninger, der skal fremme og støtte medlemsstaternes indsats med henblik på at fremme integration af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på deres område, uden at der er tale om nogen form for harmonisering af medlemsstaternes love og administrative bestemmelser.

I Stockholm-programmet, som Det Europæiske Råd vedtog den 10.-11. december 2009, understregede Rådet, at vellykket integration af tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold forbliver nøglen til at få størst muligt udbytte af fordelene ved indvandring. Det anføres endvidere, at Kommissionen skal støtte medlemslandenes integrationspolitikker ved en videreudvikling af strukturer og redskaber til videns udveksling og koordination med andre relevante policy områder så som uddannelse, social inklusion og særligt beskæftigelse. Rådet inviterede endvidere Kommissionen til i perioden 2010-2015 at støtte medlemslandenes indsats på de følgende seks prioriterede områder:

1. gennem udvikling af en koordineringsmekanisme, der involverer Kommissionen og medlemsstaterne, og som anvender en fælles referenceramme, som skal forbedre strukturerne og redskaberne for europæisk videns udveksling,
2. på samlet at integrere integrationsspørgsmål i alle relevante politikområder,
3. i retning af at indkredse fælles praksis og europæiske moduler til støtte for integrationsprocessen, herunder væsentlige elementer såsom introduktionskurser og sprogundervisning, et stærkt engagement fra værtssamfundets side og indvandrernes aktive deltagelse i alle aspekter af samfundslivet,
4. i retning af udvikling af kerneindikatorer inden for et begrænset antal relevante politikområder (f.eks. beskæftigelse, uddannelse og social inddragelse) til overvågning af resultaterne af integrationspolitikker med henblik på at gøre de nationale erfaringer mere sammenlignelige og styrke den europæiske læringsproces,
5. på forbedret konsultation med og inddragelse af civilsamfundet under hensyn til integrationsbehovene på forskellige politikområder og under anvendelse af det europæiske integrationsforum og det europæiske websted om integration,
6. på at styrke de demokratiske værdier og den sociale sammenhængskraft i relation til indvandring og integration af indvandrere, og at fremme tværkulturel dialog og kontakter på alle niveauer.

Af rådskonklusionerne fra det seneste rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 fremgår det bl.a., at Rådet understreger betydningen af at opbygge et inklusivt samfund ved at integrere tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold som led i en dynamisk tovejsproces. Det fremgår videre, at Rådet ser frem til Kommissionens meddelelse om en europæisk dagsorden for integration på baggrund af de nye kompetencer, som traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde har skabt.

Kommissionens meddelelse om en europæisk dagsorden for integration af tredjelandsstatsborgere erstatter Kommissionens tidligere meddelelse "En Fælles Dagsorden for Integration" fra 2005.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011 forventes Kommissionen at præsentere meddelelsen. Endvidere forventes der at blive lagt op til en drøftelse af de fremadrettede initiativer, som Kommissionen har foreslået i meddelelsen med henblik på at støtte medlemsstaternes indsats for at fremme integration af tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt på deres område.

## **2. Formål og indhold**

Kommissionens meddelelse om integration af tredjelandsstatsborgere præsenterer Kommissionens bidrag til debatten om, hvordan integration bedre forstås og støttes. Dette skal ses i lyset af dels de fælles europæiske integrationsmæssige udfordringer dels immigrations- og integrationspolitikens rolle for at nå 2020 målene i forhold til arbejdsløshed, uddannelse og fattigdomsbekæmpelse. Kommissionen anerkender indledningsvis, at EU landenes demografiske sammensætning er i forandring på grund af indvandring, og at dette leder til nye forhold for social sammenhængskraft og regeringstiltag i forhold til offentlige bekymringer.

Kommissionen sætter i meddelelsen fokus på tre områder: integration som en måde at realisere potentialet ved indvandring, det fælles ansvar for integrationsstyring og "vejen frem".

Vægten i meddelelsen lægges på det fælles ansvar for integrationsstyring, hvorunder Kommissionen fremsætter anbefalinger til foranstaltninger, som Kommissionen og medlemsstaterne opfordres til at gennemføre i forhold til integration gennem aktiv deltagelse, mere handling på lokalt plan samt inddragelse af oprindelseslandene.

Uanset at der ikke er muligt at vedtage integrationsstrategier i EU regi, kan EU bidrage med en ramme for at monitorering, benchmarking og udveksling af erfaringer og best practice, ligesom medlemsstaterne kan tilskyndes gennem de europæiske finansielle instrumenter.

For så vidt angår den del, der vedrører *integration gennem deltagelse*, er der tale om en klassisk tilgang til aktiv deltagelse med fokus på sprogundervisning, uddannelse, arbejde, forbedring af leveforhold for udsatte og bedre brug af EU-midler. Afsnittet forholder sig også til ligebehandling og fremme af forståelse for fundamentale værdier og deltagelse i den demokratiske proces.

*Handling på lokalt plan* vedrører decentralisering af integrationspolitik, således at integrationen i vidt omfang skal ske på kommunalt plan frem for på statsplan, dog således at statslige organer sikrer lige adgang til serviceydelser i landet. Der fokuseres endvidere på udvikling af udsatte boligområder. Endelig fremhæves der i denne sammenhæng betydningen af samarbejde på alle niveauer. Der vil skulle foretages en resultatvurdering i forhold til øget beskæftigelse, højere uddannelsesniveau, bedre social inklusion og aktivt medborgerskab.

For så vidt angår *inddragelse af oprindelseslandene*, fremhæver Kommissionen tre niveauer. For det første forberedelse af indvandrere inden udrejsen til et medlemsland, som bl.a. vedrører sprogundervisning og eventuelt styrkelse af den enkeltes kompetencer. For det andet bedre udnyttelse af kontakten mellem lokale diasporagrupper og oprindelseslandet, hvilket bl.a. omfatter støtte til, at iværksættere kan investere i deres oprindelsesland. For det tredje cirkulær migration bl.a. via mobile partnerskabsaftaler, som kan understøtte integrationsinitiativer i både EU og oprindelseslandene.

Afslutningsvist indeholder meddelelsen et afsnit om det videre forløb, hvor Kommissionen fremhæver behovet for at møde integrationsmæssige udfordringer i partnerskaber nationalt, regionalt og lokalt, men også som en "three way process", der inkluderer indvandrere, værtssamfund og oprindelseslande. Der nævnes også de eksisterende fora for dialog og vidensdeling, nemlig de nationale kontaktpunkter for integration (NCPI) og det Europæiske Integrations Forum (civilsamfundsdeltagelse). Derudover henvises der til udviklingen af moduler, som skal udgøre en europæisk referenceramme for opbygningen og implementeringen af praksis på integrationsområdet i medlemslandene. Endelig nævner Kommissionen, at der er identificeret en række indikatorer inden for fire områder af integrationsindsatsen – arbejde, uddannelse, social inddragelse og aktivt medborgerskab – som skal anvendes til at monitorere udviklingen på integrationsområdet. Arbejdet vedrørende moduler og indikatorer er i gang.

Meddelelsen komplimenteres af et medfølgende arbejdspapir fra Kommissionen, der giver et overblik over EU-initiativer på integrationsområdet.

Kommission ønsker med meddelelsen at fremhæve de udfordringer, der er på integrationsområdet og komme med anbefalinger samt forslag til indsatsområder. Samtidig henviser Kommissionen til, at EU kan bidrage med at styre og guide medlemsstaternes indsatser gennem forskellige instrumenter.

### **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**

Regeringen støtter, at der inden for EU fastlægges en europæisk dagsorden for integration, og er overordnet positivt indstillet over for Kommissionens meddelelse.

### **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 Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 29. august 2011.

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

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

### **8. Nærhedsprincippet**

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

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

Sagen har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige 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

Et grund- og nærhedsnotat om meddelelsen vil blive forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

## **Dagsordenspunkt 12) Status for gennemførelsen af visuminformationssystemet (VIS)**

Sagen er ikke omfattet af det danske forbehold.

*Revideret notat. Ændringer i forhold til notat udarbejdet forud for rådsmødet den 9-10. juni 2011 er markeret med kursiv.*

### **Resumé:**

*Formandskabet og Kommissionen forventes på rådsmødet at give Rådet den seneste status på den VIS-tidsplan, som Rådet (retlige og indre anliggender) tilsluttede sig i forbindelse med rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 og den 11.-12. april 2011, hvoraf fremgår, at den centrale VIS-database er klar til drift den 24. juni 2011 med egentlig idriftsættelse den 11. oktober 2011. Medlemslandene havde frist til inden udgangen af juli 2011 til at meddele over for Kommissionen, om landene har truffet de nødvendige foranstaltninger med henblik på at tage VIS i brug. Danmark har den 26. juli 2011 meddelt Kommissionen, at Danmark har truffet de nødvendige tekniske og juridiske foranstaltninger til at fremsende oplysninger til det centrale VIS via den nationale grænseflade og har truffet de nødvendige tekniske og juridiske foranstaltninger til indsamling og fremsendelse af de oplysninger til VIS for alle ansøgningsdossierer i den første region. Såfremt det på denne baggrund imod forventning bliver nødvendigt at drøfte en ny tidsplan for VIS, vil Danmark støtte op om den kortest mulige forsinkelse, og Kommissionen bør i den forbindelse opfordres til at overveje alle muligheder for, at enkelte landes forsinkelser med hensyn til gennemførelsen af VIS ikke forsinkes systemets idriftsættelse centralt og for de medlemsstater, der er klar dertil. Da der alene er tale om et orienteringspunkt, har sagen ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, ligesom nærhedsprincippet ikke er relevant. Regeringen vil tage statusrapporten fra formandskabet og Kommissionen 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 22.-23. september 2011 forventes formandskabet og Kommissionen at give en status på overholdelsen af den gældende tidsplan for VIS-idriftsættelsen, herunder status på medlemslandenes VIS-forberedelser.*

## **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.

Rådet godkendte på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 11.-12. april 2011 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.

*Medlemslandene havde frist til slutningen af juli 2011 for at meddele Kommissionen, hvorvidt de nødvendige tekniske og juridiske foranstaltninger til at fremsende oplysninger til det centrale VIS via den nationale grænseflade og de nødvendige tekniske og juridiske foranstaltninger til indsamling og fremsendelse af de oplysninger til VIS for alle ansøgningsdossierer i den første region er truffet.*

*Danmark har den 26. juli 2011 meddelt Kommissionen, at Danmark har truffet de nødvendige foranstaltninger i overensstemmelse hermed.*

## **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 statusafrapporteringen fra formandskabet og Kommissionen* til efterretning.

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

De andre lande forventes at *tage statusafrapporteringen fra formandskabet og Kommissionen* til efterretning.

#### **6. Høring**

*Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 29. august 2011.*

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

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

#### **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 *forventes* at kunne holdes inden for de hidtil afsatte rammer på baggrund af 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 tog til efterretning.

#### **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. ok-

tober 2009, den 30. november til den 1. december 2009, den 22. - 23. april 2010, den 7.-8. oktober 2010, den 24.-25. februar 2011, den 11.-12. april 2011 *og den 9-10. juni 2011.*

**Dagsordenspunkt 13): Schengen-overvågning: Meddelelse fra Kommissionen med tilhørende forslag til retsakter om henholdsvis muligheden for at tillade ekstraordinær genindførelse af indre grænsekontrol og forslag til ændring af forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evalueringsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne, som Kommissionen fremlagde den 16. november 2010 (KOM(2010) 624).**

Fælles aktuelt notat mellem Justitsministeriet og Integrationsministeriet.

Spørgsmålet om forbeholdet er ikke relevant for så vidt angår meddelelsen. Kommende forslag til retsakter vil være omfattet af forbeholdet, men må forventes at udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne.

Nyt notat.

### **Resumé:**

*På rådsmødet forventes der at være en præsentation og efterfølgende drøftelse af Kommissionens kommende meddelelse om overvågning af Schengen-området med tilhørende forslag til retsakt om ændring af Schengen-grænsekodexets bestemmelser om indre grænsekontrol, hvorved der åbnes mulighed for at tillade ekstraordinær genindførelse af indre grænsekontrol, samt af Kommissionens forslag til ændring af forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evalueringsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne, som Kommissionen fremlagde den 16. november 2010 (KOM(2010)624). Meddelelsen og forslagene til retsakter er endnu ikke fremsat af Kommissionen. Det formodes, at meddelelsen og forslagene til retsakter er en opfølgning på konklusionerne fra mødet i Det Europæiske Råd den 23.-24. juni 2011. For så vidt angår forslaget vedrørende Schengen-grænsekodexet formodes det, at forslaget til retsakt vil indeholde kriterier for, hvornår der er tale om en ekstraordinær situation samt procedurerne for, hvordan en beslutning om at genindføre grænsekontrol skal træffes. For så vidt angår forslaget til ændring af Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evalueringsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne formodes det, at forslaget vil lægge op til en yderligere styrkelse af evalueringsmekanismen i forhold til den, der blev lagt op til i det ovenfor nævnte forslag, som Kommissionen fremlagde den 16. november 2010 (KOM(2010)624). Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. De lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser af forslagene til retsakter vil blive overvejet, når forslagene fremlægges af Kommissionen. Nærhedsprincippet er ikke relevant for meddelelsen, men vil blive overvejet i forhold til de kommende forslag til retsakter. Meddelelsen er ikke omfattet af retsforbeholdet, men de kommende forslag til retsakt vil være omfattet af forbeholdet, der dog formodes at udgøre en videreudvikling af Schengen-reglerne. Regeringen forventes at være overordnet positiv over for Kommissionens meddelelse og forslag til retsakter, men vil tage stilling til de enkelte elementer heraf, når disse er præsenteret af Kommissionen.*

## 1. Baggrund

Meddelelsen om Schengen-overvågning og forslaget til retsakt om muligheden for at tillade ekstraordinær genindførelse af indre grænsekontrol samt forslaget til ændringen af Kommissionens forslag om indførelse af en evalueringsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne foreligger endnu ikke.

Det formodes, at der blandt andet vil være tale om en opfølgning på Kommissionens meddelelse af 4. maj 2011, hvoraf det fremgår, at Kommissionen i overensstemmelse med fransk/italiensk ønske vil undersøge mulighederne for at fremsætte et forslag om mulighed for genindførelse af indre grænsekontrol i ekstraordinære tilfælde.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 blev der vedtaget rådskonklusioner, som blandt andet henviste til Kommissionens meddelelse af 4. maj 2011. Rådet støttede Kommissionens intentioner om at reflektere over en sådan udvikling af Schengensamarbejdet og så frem til, at Kommissionen præsenterede sit forslag om muligheden for indførelse af indre grænsekontrol i ekstraordinære situationer.

På mødet i Det Europæiske Råd den 23.-24. juni 2011 understregedes det, at fri bevægelighed for personer som fastsat i traktaten er et af den europæiske integrations mest håndgribelige og vellykkede resultater og en grundlæggende frihedsrettighed.

Det fremgår videre af konklusionerne, at der bør indføres en mekanisme, hvorved det gøres muligt at reagere på ekstraordinære omstændigheder, hvor Schengen-samarbejdets overordnede funktion er truet, uden at princippet om fri bevægelighed for personer sættes over styr. Den bør omfatte en række foranstaltninger, der skal anvendes på en gradueret, differentieret og koordineret måde, for at bistå en medlemsstat, der er udsat for et stort pres ved de ydre grænser. Der kan bl.a. være tale om kontrolbesøg og teknisk og finansiel støtte samt bistand, koordinering og indgriben fra Frontex. Som en allersidste udvej vil der inden for rammerne af denne mekanisme kunne indføres en sikkerhedsklausul med henblik på at tillade ekstraordinær genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser i en virkelig kritisk situation, hvor en medlemsstat ikke længere er i stand til at overholde sine forpligtelser i henhold til Schengen-reglerne. En sådan foranstaltning vil skulle træffes på grundlag af fastsatte objektive kriterier og en fælles vurdering og være klart begrænset for så vidt angår anvendelsesområde og varighed og tage hensyn til behovet for at kunne reagere i hastende tilfælde. Dette vil ikke berøre rettighederne for personer, der har ret til fri bevægelighed i henhold til traktaterne. Kommissionen blev af Det Europæiske Råd opfordret til at fremsætte et forslag til en sådan mekanisme i september 2011.

Ifølge de gældende regler i Schengen-grænsekodeks kan medlemsstaterne efter konsultation af Kommissionen og de øvrige medlemslande træffe beslutning om at genindføre indre grænsekontrol, hvis der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. I tilfælde, der kræver øjeblikkelig handling, kan medlemslandene genindføre indre grænsekontrol uden forudgående konsultation. Grænsekontrollen kan som udgangspunkt kun genetableres i 30 dage, eller så længe den alvorlige trussel forventes at vare.

Det Europæiske Råd pegede på mødet den 23.-24. juni 2011 også på, at håndhævelsen af de fælles regler, navnlig gennem Schengen-evalueringsystemet, bør forbedres og udbygges yderligere for effektivt at kunne imødegå fremtidens udfordringer. Det anføres således, at der er behov for et effektivt og pålideligt overvågnings- og evalueringssystem for at sikre, at dette sker.

Efter den gældende evalueringsordning er det alene medlemsstaterne, der er ansvarlige for evalueringerne, som foregår i den såkaldte SCHEVAL-arbejdsgruppe under Rådet. Kommissionen deltager således alene som observatør. Hertil kommer bl.a., at evalueringsordningen ikke er nærmere reguleret. Den gældende ordning indeholder således ikke klare regler for evalueringernes ensartethed og hyppighed, ligesom den ikke giver mulighed for uanmeldte kontrolbesøg. Den efterfølgende vurdering af opfølgningen på evalueringerne er heller ikke nærmere reguleret.

Allerede tilbage i 2004 – i Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union – opfordrede Rådet Kommissionen til at fremsætte forslag om at supplere den nuværende Schengen-evalueringsmekanisme med en tilsynsmekanisme, som bl.a. omfatter uanmeldte inspektioner.

I Stockholm-programmet fra 2010 om et åbent og sikkert Europa i borgernes tjeneste og til deres beskyttelse, fremgår det videre, at evalueringen af Schengen-området fortsat vil være af stor betydning.

Kommissionen fremlagde på den baggrund den 16. november 2010 et forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evalueringsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne. Formålet med dette forslag er at justere den gældende ordning, således at der indføres regler om evalueringernes hyppighed, om fastlæggelse af prioriteter for evalueringsarbejdet, om opfølgning på evalueringernes konklusioner og om sammensætning af de hold af eksperter, som deltager i evalueringerne. Forslaget indebærer herudover bl.a. at ansvaret for evalueringen af de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet, overgår fra Rådet til Kommissionen, at der på visse områder åbnes mulighed for uanmeldte evalueringsbesøg, og at Frontex' rolle styrkes. Kommissionens forslag af 16. november 2010 (KOM(2010)624) er nærmere beskrevet i revideret grund- og nærhedsnotat oversendt til Folketingets Europaudvalg den 17. januar 2011.

Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet den 22.-23. september 2011 vil præsentere meddelelsen samt de to forslag, og at der vil finde en indledende drøftelse sted.

## **2. Formål og indhold**

Det nærmere indhold af meddelelsen og de tilhørende retsakter kendes endnu ikke.

Det formodes imidlertid, at der dels vil være tale om et forslag til ændring af Schengen-grænsekodex' bestemmelser om indre grænsekontrol, dels et forslag til ændring af Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evaluering

ringsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne. Begge forslag vil skulle vedtages i den almindelige lovgivningsprocedure med Parlamentet og med kvalificeret flertal i Rådet.

Det forventes, at forslaget til ændring af Schengen-grænsekodekset vil indeholde en understregning af betydningen af fri bevægelighed for personer, som er fastsat i traktaten, og som ikke må sættes over styr.

Forslaget forventes endvidere at indeholde kriterierne for, hvornår der er tale om en ekstraordinær situation, og en procedure for, hvordan en beslutning om at tillade ekstraordinær genindførelse af indre grænsekontrol skal træffes, herunder en klar afgrænsning af anvendelsesområdet samt varigheden af kontrollen.

Forslaget forventes således at indeholde en sikkerhedsklausul, hvorefter der som en aller sidste udvej vil kunne indføres ekstraordinær indre grænsekontrol i en meget kritisk situation ved de indre grænser, som er særligt berørt af et stort migrationspres m.v.

For så vidt angår forslaget til ændring af Kommissionens forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evalueringsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne formodes det, at forslaget vil lægge op til en yderligere styrkelse af evalueringsmekanismen i forhold til den, der er indeholdt i det forslag, som Kommissionen fremlagde den 16. november 2010 (KOM(2010)624). Det er på nuværende tidspunkt ikke muligt at beskrive indholdet af Kommissionens ændringsforslag nærmere, da indholdet heraf ikke kendes.

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

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

For så vidt angår et kommende forslag til retsakt om muligheden for at tillade ekstraordinær genindførelse af indre grænsekontrol vil betydningen for gældende dansk ret blive vurderet, når Kommissionens forslag foreligger.

Forslaget må forventes at være en udbygning af Schengenreglerne, og Danmark skal derfor i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling tage stilling til, hvorvidt afgørelsen skal gennemføres i national ret inden 6 måneder.

For så vidt angår forslag vedrørende evalueringen af gennemførelsen af Schengen-reglerne i de lande, som deltager i Schengen-samarbejdet, vurderes disse ikke at ville give anledning til at redegøre nærmere for gældende dansk ret, da evalueringsmekanismen ikke er reguleret i dansk lovgivning.

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

Regeringen forventes at være overordnet positiv over for Kommissionens meddelelse og over for de to forslag til retsakter men vil tage stilling til de enkelte elementer heraf, når disse er præsenteret af Kommissionen.

#### **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) med frist den 5. september 2011 og i skriftlig høring i Specialudvalget for politimæssigt og retligt samarbejde med frist til den 8. september 2011

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

I forhold til de kommende forslag til retsakter skal Europa-Parlamentet inddrages samtidigt med Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmådes artikel 294.

#### **8. Nærhedsprincippet**

I forhold til meddelelsen, har nærhedsprincippet ikke relevans. Nærhedsprincippet vil blive overvejet i forhold til de kommende forslag til retsakter, når disse foreligger.

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

Meddelelsen i sig selv har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark. Når forslagene til retsakter foreligger, vil de statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser blive overvejet.

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

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

Forslaget af 16. november 2011 til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en evalueringsmekanisme til kontrol af anvendelsen af Schengen-reglerne (KOM(2010)624) tillige med et grundnotat herom blev oversendt til Folketingets Europaudvalg og til Folketingets Retsudvalg den 17. januar 2011.

## Dagsordenspunkt 14) Forslag til ændring af Frontex-forordningen (KOM(2010) 61)

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

*Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forud for rådsmødet den 9.-10. juni 2011 er markeret med kursiv.*

### **Resumé:**

*På rådsmødet den 22.-23. september 2011 forventes formandskabet alene formelt at bekræfte den enighed, der er opnået om forslaget, hvorefter det kan vedtages. Kommissionen har den 24. februar 2010 fremsat forslag til ændring af Frontex-forordningen. Det Europæiske Råd har på møder den 11. marts 2011 og 24.-25. marts 2011 opfordret til, at der senest i juni 2011 opnås politisk enighed om ændringen af Frontex-forordningen. Det Europæiske Råd hilste på sit møde den 23.-24. juni 2011 enigheden om forslaget velkommen. 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 grænseagenturet 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 tilbagesendesaktioner er foreslået justeret. Forslaget er omfattet af det danske forbehold, men da forslaget udgør en videreudvikling af Schengen-samarbejdet følger det af Protokollen om Danmarks Stilling, at Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen skal afgøre, om forslaget skal gennemføres i dansk ret. 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 gæstemedarbejders 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.

*Efter rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2011 har formandskabet færdigforhandlet mindre ændringer af forslaget med Europa-Parlamentet. Forhandlingsresultatet er efterfølgende blevet bekræftet på Coreper-niveau og Det Europæiske Råd hilste på sit møde den 23.-24. juni 2011 enigheden om forslaget velkommen.*

*Forslaget forventes behandlet på plenarsamling i Europa-Parlamentet den 13. september 2011.*

*På rådsmødet den 22.-23. september 2011 forventes formandskabet alene formelt at bekræfte den politiske enighed om forslaget, hvorefter det kan vedtages.*

## **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 retligheder 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 aktiviteter-

ne. Den administrerende direktør og værtsmedlemsstaten indgår aftale om den operative plan med en deltager 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 opstået 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 sekunderinger i form af 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 overlape 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.

Under forhandlingerne er der i Rådet opnået enighed om, at det udstyr, som ikke er en del af minimumspuljen, kan finansieres op til 100 %.

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 tredjelandsstatsborgere. 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.

*Under forhandlingerne med Europa-Parlamentet er der opnået enighed om, at Kommissionen hvert år skal rapportere til Parlamentet og Rådet om gennemførelsen af tilsyn med tilbagesendelsesaktioner, jf. artikel 9, stk. 3. Rapporten baseres på alle relevante oplysninger, som stilles til rådighed af agenturet, dets bestyrelse og det rådgivende forum, der oprettes ifølge udkastet til forordning. Det skal i den forbindelse bemærkes, at det rådgivende forum i henhold til artikel 26a har ubegrænset adgang til alle oplysninger om overholdelsen af de grundlæggende rettigheder.*

#### 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.

Under forhandlingerne har der været bred enighed om, at Frontex skal have en vis adgang til at kunne behandle persondata.

*Under forhandlingerne med Europa-Parlamentet er der opnået enighed om, at Frontex skal have en vis adgang til at kunne behandle persondata, hvilket skal ske under overholdelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 45/2001 af 18. december 2000 om beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger i fællesskabsinstitutionerne og -organerne og om fri udveksling af sådanne oplysninger.*

#### 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.

*Under forhandlingerne med Europa-Parlamentet er der opnået enighed om, at Frontex kan invitere observatører fra tredjelande til at deltage i fælles operationer, men at det blandt andet er under betingelse af, at det skal være efter aftale med medlemsstaterne og værtsmedlemsstaten.*

#### 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.

*Under forhandlingerne med Europa-Parlamentet er der opnået enighed om, at Frontex kan invitere observatører fra EU-agenturer og -organer og internationale organisationer til at deltage i fælles operationer, men at det blandt andet er under betingelse af, at det skal være efter aftale med medlemsstaterne og værtsmedlemsstaten.*

#### 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.

*Under forhandlingerne med Europa-Parlamentet er der opnået enighed om, at Kommissionen skal undersøge, hvorvidt det er muligt at oprette et europæisk system af grænsevagter som nævnt i Stockholm-programmet inden for et år efter denne forordnings vedtagelse.*

## 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 overordnet tilfredse med forslaget, men flere lande har under forhandlingerne arbejdet for ændringer af enkelte dele af forslaget.

#### **6. Høring**

Forslaget til forordningen har senest været *drøftet* i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 29. august 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, hvor der kræves enighed mellem Europa-Parlamentet og Rådet.

*Forslaget forventes behandlet på plenarsamling i Europa-Parlamentet den 13. september 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.

**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 11.-12. februar 2010, rådsmøde den 8.-9. november 2010, rådsmøde den 11.-12. april 2011, rådsmøde den 12. maj 2011 og *rådsmøde den 9.-10. juni 2011.*

**Dagsordenspunkt 15): Forslag til Europaparlaments og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 1931/2006 (forordningen for lokal grænsetrafik) med henblik på at inddrage Kaliningradregionen og bestemte polske administrative distrikter i et område, der betragtes som grænseområde KOM(2011) 461 endelig**

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

Nyt notat

**Resumé:**

*På rådsmødet den 22.-23. september 2011 forventes Kommissionen at præsentere forslaget til ændring af forordningen for lokal grænsetrafik. Det forventes, at formandskabet vil forsøge at opnå enighed i Rådet. Formålet med forslaget er at ændre forordningen om lokal grænsetrafik, således at hele Kaliningrads territorium og bestemte polske administrative distrikter bliver omfattet af forordningen. Baggrunden for forslaget er et ønske om at undgå en uhensigtsmæssig opdeling af Kaliningradregionen, hvor kun et mindretal af befolkningen er omfattet af reglerne for lokal grænsetrafik, og et ønske om at fremme handel, social og kulturel udveksling og regionalt samarbejde mellem Kaliningrad og de store befolkningscentre i det nordlige Polen. Nærhedsprincippet vurderes overholdt. Forslaget har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Da forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne, skal Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen træffe afgørelse om, hvorvidt man vil gennemføre beslutningen i dansk ret. Regeringen har forståelse for den helt særlige situation, som gør sig gældende i forhold til den lokale grænsetrafik mellem Kaliningrad og dets naboer Polen og Litauen, og kan derfor overordnet støtte ændringsforslaget.*

**1. Baggrund**

Kommissionen har den 27. juli 2011 fremlagt forslag til en ændring af forordning (EF) nr. 1931/2006 (forordningen for lokal grænsetrafik) med henblik på at inddrage Kaliningradregionen og bestemte polske administrative distrikter i et område, der betragtes som grænseområde. Kaliningradregionen er en russisk enklave ved Østersøen omgivet af Polen og Litauen.

Forordningen for lokal grænsetrafik blev vedtaget i 2006 forud for de nye medlemsstaters indtræden i Schengen-samarbejdet, for at indbyggerne i de grænsenære områder kunne fortsætte med blandt andet samhandel og arbejde på tværs af de ydre Schengen-grænser.

Forordningen giver medlemsstaterne mulighed for at indgå bilaterale aftaler om lempeligere procedurer for lokal grænsetrafik for personer bosiddende i grænseområder i nabolande uden for EU. Der bliver således givet mulighed for, at der kan indgås lokale aftaler mellem et EU-land og et tilstødende tredjeland, hvor personer kan få tilladelse til lokal grænsetrafik, hvis de lovligt har boet i en nærmere afgrænset zone for lokal grænsetrafik i en vis tidsperiode, har gyldige rejsedokumenter, har legitime grunde til hyppigt at passere den ydre grænse, ikke er indberettet som uønsket i SIS eller anses for at udgøre en trussel mod den offentlige orden med videre. En tilladelse til lokal grænsetrafik betyder ikke, at den pågældende person fritages for den sædvanlige grænsekontrol ved passage af de ydre grænser, men tilladelsen til lokal grænsetrafik medfører for den enkelte hyppigt rejsende en administrativ lettelse i forhold til passage af grænsen, idet vedkommende ikke skal søge om visum til hver enkelt passage af den ydre grænse.

Det var en forudsætning for forordningen, at den lokale grænsetrafik fik et afgrænset anvendelsesområde for at undgå misbrug. Det var endvidere en forudsætning for Litauens deltagelse i Schengen-samarbejdet og et fortsat stabilt forhold til Rusland, at der blev fundet en løsning i forhold til Kaliningrad.

Polen og Litauen har hver især en sådan aftale om lokal grænsetrafik med Rusland om dele af Kaliningradregionen. Som følge af den nuværende forordnings standardregler for definitionen af grænseområder (30/50 km zonen) er visse dele af Kaliningradregionen – herunder Kaliningrad by – imidlertid ikke omfattet af det lokale grænseområde. Størstedelen af regionens befolkning bor i det område, der ikke er omfattet.

Denne opdeling anser Kommissionen for kunstig og uhensigtsmæssig i forhold til ønsket om at fremme handel, og social og kulturel udveksling og regionalt samarbejde, og Kommissionen finder derfor, at hele regionen skal kunne omfattes af forordningen.

Endvidere finder Kommissionen, at et nærmere specificeret område i Polen også bør indgå i aftalen. Dette område skal inddrage de store befolkningscentre i det nordlige Polen, for at sikre at aftalen har reel virkning i praksis i området og øge udvekslingen mellem Kaliningradregionen og det nordlige Polen.

Forslaget er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmådes (TEUF) artikel 77, stk. 2, litra b.

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 man vil gennemføre forslaget i den nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

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

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011 forventes der en præsentation af forslaget. Det forventes endvidere, at formandskabet vil forsøge at opnå enighed om forslaget.

## **2. Formål og indhold**

Formålet med forslaget er at ændre forordningen om lokal grænsetrafik, således at hele Kaliningrads territorium og bestemte polske administrative distrikter bliver omfattet af forordningen.

Der stilles forslag om at tilføje en artikel samt et bilag til forordningen, hvoraf det fremgår, at hele Kaliningradområdet samt en række navngivne administrative distrikter i det nordlige Polen betragtes som grænseområde.

Det fremgår blandt andet af forslagens præambel, at forslaget ikke berører den generelle definition på grænseområde og de regler og betingelser, der er fastsat i forordningen om lokal grænsetrafik, herunder de sanktioner, medlemsstaterne kan pålægge beboere i grænseområder, der misbruger ordningen for lokal grænsetrafik.

Det følger heraf, at Kommissionen således ikke generelt ønsker at ændre betingelserne for at benytte ordningen, men blot at indføre en særlig undtagelse for Kaliningrad og de polske distrikter.

Forslaget har desuden ikke til formål at ændre de øvrige betingelser vedr. grænsekontrollen, herunder SIS-tjek mv, der således skal opretholdes i overensstemmelse med forordningen.

Kommissionen har endvidere anført, at situationen for Kaliningradregionen er helt særlig, da der er tale om en enklave, der er adskilt fra resten af Rusland af to EU-lande. Kommissionen understreger også, at det foreslåede grænseområde ikke vil kunne udvides yderligere.

Kommissionen bemærker i øvrigt i forslaget, at det i Kommissionens anden rapport fra februar 2011 om ordningen for lokal grænsetrafik blandt andet konkluderedes, at der kun er få eksempler på, at ordningen misbruges.

Med forslaget ønsker Kommissionen at fremme handel, social og kulturel udveksling og regionalt samarbejde i grænsenære områder, og at undgå en kunstig opdeling af Kaliningradregionen i forhold til at nyde godt af lettelserne ved at være omfattet reglerne om lokal grænsetrafik.

Endvidere anfører Kommissionen, at forslaget skal bidrage til at fremme det strategiske partnerskab mellem EU og Rusland indenfor områderne frihed, sikkerhed og retfærdighed hvad angår grænseoverskridende samarbejde.

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

Eventuel senere vedtagelse af forslaget vil ikke få lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af forbeholdet, og forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da forslaget udgør en udbygning af Schengen-reglerne skal Danmark i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling tage stilling til, hvorvidt afgørelsen skal gennemføres i national ret inden 6 måneder. Såfremt Danmark beslutter sig her for, vurderes sagen ikke at have konsekvenser for dansk ret, da forslaget alene regulerer et lokalt forhold mellem Polen og Rusland.

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

Regeringen har forståelse for den helt særlige situation, som gør sig gældende i forhold til den lokale grænsetrafik mellem Kaliningrad og dets naboer Polen og Litauen, og kan derfor overordnet støtte ændringsforslaget.

### **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) med frist den 5. september 2011.

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

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

Der foreligger endnu ikke et udkast til betænkning fra Europa-Parlamentet.

### **8. Nærhedsprincippet**

Det er Kommissionens vurdering, at målet for forordningen – at ændre Unionens bestemmelser for lokal grænsetrafik – ikke i tilstrækkelig grad kan realiseres af medlemsstaterne,

men bedre kan realiseres på unionsplan. Det er derfor Kommissionens vurdering, at EU kan vedtage forordningen i overensstemmelse med subsidiaritetsprincippet, og at forslaget overholder proportionalitetsprincippet.

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering og vurderer, at nærhedsprincippet er opfyldt.

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

Forslaget har ingen statsfinansielle konsekvenser, samfundsøkonomiske konsekvenser, administrative, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold for retlige og indre anliggender.

Da der er tale om en afgørelse, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling tage stilling til, hvorvidt afgørelsen skal gennemføres i national lovgivning inden seks måneder efter afgørelsens vedtagelse på mellemstatligt grundlag. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vurderes det ikke at medføre statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

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

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



**Dagsordenspunkt 16): Udarbejdelse af liste over rejsedokumenter, der giver indehaveren ret til at passere de ydre grænser, og som kan forsynes med visum, og om oprettelse af en mekanisme til føring af denne liste – (KOM(2010) 662)**

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

*Revideret notat. Ændringer i forhold til notat udarbejdet forud for rådsmødet den 9-10. juni 2011 er markeret med kursiv.*

**Resumé**

*Forslaget forventes vedtaget på rådsmødet den 22-23. september 2011. Forslaget har til formål at indføre en mekanisme, som sikrer, at listen over rejsedokumenter, der udstedes af tredjelande hele tiden opdateres, at rejsedokumenterne bliver teknisk vurderet fra centralt hold, og at medlemslandene angiver deres holdning til, hvilke rejsedokumenter, de enkelte lande anerkender eller ikke anerkender, med henblik på udstedelse af et visum. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Forslaget har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslaget er omfattet af det danske forbehold, men da forslaget udgør en videreudvikling af Schengen-samarbejdet følger det af Protokollen om Danmarks Stilling, at Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen skal afgøre, om forslaget skal gennemføres i dansk ret. Regeringen støtter, at der skabes klarhed over, hvilke rejsedokumenter der anerkendes af hvilke medlemslande til brug for indrejse og udstedelse af visum.*

**1. Baggrund**

Ved ikrafttræden af Visumkodeks den 5. april 2010 blev Schengen-konventionens artikel 17, stk. 3, litra a, ophævet. Det fremgik heraf, at Eksekutivkomiteen traf afgørelse om, hvilke rejsedokumenter der kan forsynes med visum, og udarbejdede på den baggrund "Oversigt over rejsedokumenter, som tredjelandstatsborgere skal anvende ved visumudstedelse og grænsepassage". Af de fælles konsulære instrukser, som også blev ophævet ved ikrafttræden af Visumkodeks, fremgik forudsætningerne for, hvorvidt et rejsedokument kan forsynes med et visum. Rådsforordning 789/2001, hvoraf medlemslandenes pligt til at supplere information om ændringer i oversigten, og hvoraf Rådets generalsekretariats pligt til at udarbejde og revidere oversigten fremgik, blev også ophævet, da Visumkodeks trådte i kraft.

Da Visumkodeks trådte i kraft den 5. april 2010 ophørte den systematiske overvågning af listerne over rejsedokumenter, som udstedes af tredjelande, således at medlemslandene ikke nødvendigvis er forpligtet til at angive, hvorvidt de anerkender de på listen anførte rejsedokumenter. Dette skaber en situation, hvor indehavere af visse rejsedokumenter risikerer at blive afvist ved indrejse i et Schengen-land eller at få udstedt et Schengen-visum, som begrænses territorielt til de medlemslande, som anerkender det pågældende rejsedokument.

På den baggrund fremsatte Kommissionen den 12. november 2010 forslag til Europa-Parlamentets og Rådets afgørelse om at tilpasse den nuværende oversigt over rejsedokumenter til den institutionelle og retlige ramme for Den Europæiske Union.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF afsnit V. Protokollen om Danmark stilling finder anvendelse.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, 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 traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde, 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.

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

*På rådsmødet den 22-23. september 2011 forventes Rådet at vedtage forslaget.*

## **2. Formål og indhold**

Formålet med forslaget er at sikre, at listen over rejsedokumenter, der udstedes af tredjelande, kontinuerligt er opdateret, og indførelse af en centraliseret teknisk vurdering af disse rejsedokumenter (artikel 1, stk. 1). Derudover vil forslaget sikre, at medlemslandene altid tager stilling til, hvorvidt rejsedokumenterne på listen kan anerkendes til brug for udstedelse af visum i deres land (artikel 4).

Kommissionen tillægges kompetencen til at opstille listen over alle rejsedokumenter udstedt af tredjelande med hjælp fra medlemslandene og holde listen opdateret (artikel 5, stk. 3). Listen vil indeholde nationale pas (almindelige pas, diplomat- eller tjenestepas eller særpas), nødpas, rejsedokumenter for flygtninge eller statsløse, samt rejsedokumenter udstedt af internationale organisationer eller laissez passer (artikel 1, stk. 2). Under forhandlingerne er der endvidere opnået enighed om, at der skal udarbejdes en ikke-udtømmende liste over kendte fantasipas, som ikke er brugbare til at passere de ydre grænser med henblik på, at grænsemyndighederne og de myndigheder, der udsteder visum, gøres opmærksom på disse pas. Listen over fantasipas vil være adskilt fra den oprindelige liste, og vil dermed ikke være omfattet af forslagens artikel 6 vedrørende anerkendelsesproceduren.

Medlemsstaterne har fortsat enekompetence med hensyn til selve anerkendelsen af rejsedokumenter til brug for indrejse og udstedelse af et visum. Forslaget lægger dog op til, at medlemslandene skal gøre, hvad de kan for at harmonisere holdningen til de forskellige typer af rejsedokumenter (præambel pkt. 6).

Forslaget lægger op til, at listen opdeles i tre dele, hvoraf første del omfatter rejsedokumenter, der er udstedt af tredjelande og territoriale områder, der er omfattet af Visumforordningen 539/2001, som angiver de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved indrejse i Schengen-området eller er fritaget herfor. Listens anden del omfatter rejsedokumenter udstedt af medlemsstater i den Europæiske Union, og listens tredje del omfatter rejsedokumenter, som er udstedt af internationale organisationer (artikel 3).

*Kommissionen har oplyst, at det danske laissez-passer anses for omfattet af definitionen af et rejsedokument i forslaget artikel 3.*

Listen kan anvendes af politiet til at afklare, om et rejsedokument anerkendes og i givet fald, hvilke medlemslande der anerkender det, når det anvendes ved indrejse i et Schengen-land, jf. grænsekodeks artikel 5, stk. 1, litra a. Listen bruges ligeledes af det konsulære personale på ambassader og konsulater samt af Udlændingesservice til at afklare, om et rejsedokument anerkendes og i givet fald af hvilke medlemslande, inden et visum kan udstedes til indehaveren.

Kommissionen vil blive bistået af et rejsedokumentudvalg til at foretage vurderingen af rejsedokumentets tekniske standard. Udvalgets vurdering sendes til medlemslandene (artikel 7).

Etablering af en centraliseret vurderingsmekanisme i form af dette rådgivende udvalg, som kan foretage den tekniske vurdering af rejsedokumenter udstedt af tredjelande og rejsedokumentets sikkerhedsniveau (artikel 6), forventes at medføre en forenkling af de administrative procedurer for medlemslandene, idet hvert enkelt medlemsland på nuværende tidspunkt selv foretager den tekniske vurdering af rejsedokumenter udstedt af tredjelande. Det er fortsat alene medlemslandene, som skal træffe beslutningen om, hvorvidt de vil anerkende det pågældende rejsedokument. Medlemslandene må også gerne fortsat foretage den tekniske vurdering af rejsedokumentet selv, men en harmoniseret teknisk vurdering forventes at forhindre dobbeltarbejde for medlemslandene.

Medlemslandene skal senest en måned efter meddelelse om opstilling af listen give Kommissionen meddelelse om deres holdning til, hvorvidt listens rejsedokumenter anerkendes af det pågældende medlemsland til indrejse og udstedelse af visum eller ej (artikel 4, stk. 1). Medlemslandene kan i Rejsedokumentudvalget udveksle oplysninger om årsagen til medlemslandets holdning til rejsedokumenter (artikel 4, stk. 2). Medlemslandene skal meddele Kommissionen eventuelle ændringer i tidligere meddelt anerkendelse eller ikke-ankendelse af rejsedokumenter (artikel 4, stk. 3).

Fristen for medlemslandenes anerkendelse af rejsedokumenter er i Kommissionens oprindelige forslag fastsat til en måned. Formandskabet har i forbindelse med et ændringsforslag om fristen for medlemslandenes anerkendelse af rejsedokumenter fra en måned til tre måneder stillet forslag om, at såfremt et medlemsland ikke inden for de tre måneder giver meddelelse til Kommissionen om enten anerkendelse eller ikke-ankendelse af et rejsedokument, vil rejsedokumentet automatisk blive anset som anerkendt til brug for passage af de ydre grænser med henblik på udstedelse af et visum. *Der er som et kompromis opnået enighed om, at såfremt et medlemsland inden for tre-måneders fristen anmoder om yderligere tid*

til at vurdere rejsedokumentet i medfør af nationale regler, vil det blive anset som en ikke-anerkendelse af rejsedokumentet.

Listen vil blive stillet til rådighed for medlemslandene i en løbende opdateret elektronisk publikation (artikel 8).

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

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 afgørelse, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling tage stilling til, hvorvidt afgørelsen skal gennemføres i national lovgivning inden seks måneder efter afgørelsens vedtagelse på mellemstatsligt grundlag. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vurderes en sådan beslutning ikke at ville få lovgivningsmæssige konsekvenser.

Der findes ikke dansk lovgivning, der regulerer udarbejdelsen af en central liste over rejseudokumenter, der kan forsynes med et visum til passage af de ydre grænser og etableringen af en mekanisme til føring af en sådan liste.

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

Regeringen støtter, at der skabes klarhed over, hvilke rejsedokumenter der anerkendes af hvilke medlemslande til brug for indrejse og udstedelse af visum.

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

Medlemslandene forventes alle at kunne støtte forslaget, men det må forventes, at der vil blive foreslået enkelte tekniske justeringer af forslaget. Det forventes, at en række lande, herunder Cypern og Tyskland vil have indvendinger mod formandskabets forslag om automatisk anerkendelse af et rejsedokument, såfremt tre-måneders fristen for anerkendelse eller ikke anerkendelse ikke overholdes.

### **6. Høring**

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 29. august 2011.

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

Europa-Parlamentet skal inddrages samtidigt med Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294.

Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet sin førstebehandlingsholdning, men har i udkast til udvalgsbetænkning om forslaget den 12. april 2011 (dok. nr. 8595/11) stillet forslag til ændring af den nuværende tekst og støttet flere af de foreslåede ændringsforslag. Europa-parlamentets LIBE-udvalg har bl.a. foreslået, at der på lang sigt skal etableres en database til brug for grænsekontrollen og visumudstedende myndigheder med henblik på at smidiggøre adgangen til listen over rejsedokumenter, der giver ret til at krydse den ydre grænse.

Rådets formandskab arbejder i trialog-forhandlingerne mellem Rådet, Kommissionen og Europa-Parlamentet for, at forslaget kan vedtages i førstebehandling.

*Europa-Parlamentet har den 15. juni 2011 afgivet sin førstebehandlingsholdning og har godkendt forslaget med henblik på efterfølgende vedtagelse i Rådet.*

## **8. Nærhedsprincippet**

Medlemsstaterne kan ikke selv opnå formålet med forslaget, og nærhedsprincippet ses derfor overholdt.

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

Forslaget har ingen statsfinansielle konsekvenser, samfundsøkonomiske konsekvenser, administrative, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold for retlige og indre anliggender.

Da der er tale om en afgørelse, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling tage stilling til, hvorvidt afgørelsen skal gennemføres i national lovgivning inden seks måneder efter afgørelsens vedtagelse på mellemstatligt grundlag. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vurderes det ikke at medføre statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

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

Et grund- og nærhedsnotat om sagen er den 22. februar 2011 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

*Sagen har været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet den 9-10. juni 2011.*

## **Dagsordenspunkt 17): Kommissionens handlingsplan vedrørende samarbejde med landene i det østlige partnerskab.**

Spørgsmålet om forbeholdet er ikke relevant, da der er tale om en meddelelse.

Nyt notat

### **Resumé:**

*På rådsmødet forventes der at være en præsentation og efterfølgende drøftelse af Kommissionens kommende meddelelse om samarbejde på området for retlige og indre anliggender med landene i det østlige partnerskab. Meddelelsen er endnu ikke fremsat af Kommissionen. Det formodes, at meddelelsen er en opfølgning på Stockholmprogrammet, og at den vil omfatte en plan for videreudvikling af samarbejdet med landene i det østlige partnerskab inden for områderne frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det formodes, at meddelelsen blandt andet vil fokusere på mobilitetspartnerskaber, finansiering af samarbejdsprogrammer samt spørgsmål om visumfrihed og tilbagetagelse. Meddelelsen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Sagen er ikke omfattet af retsforbeholdet, da der er tale om en meddelelse. Regeringen forventes at være overordnet positiv over for Kommissionens meddelelse, men vil tage stilling til de enkelte elementer af meddelelsen, når denne er præsenteret af Kommissionen. Samtidig er det regeringens holdning, at fokus på EU's sydlige naboer bør fastholdes.*

### **1. Baggrund**

Meddelelsen foreligger endnu ikke. Det formodes, at der er tale om en opfølgning på Stockholm-programmet, hvori Det Europæiske Råd opfordrer til, at der inden udgangen af 2010 udarbejdes en plan for, hvordan man kan komme videre i samarbejdet med landene i det østlige partnerskab inden for områderne frihed, sikkerhed og retfærdighed. En sådan plan er endnu ikke udarbejdet.

Det østlige partnerskab omfatter samarbejde mellem EU og Armenien, Aserbadjan, Georgien, Hviderusland, Moldova og Ukraine. Partnerskabet blev vedtaget i fællesskab af EU, medlemsstaterne og partnerskabslandene på topmødet i Prag den 7. maj 2009, under tjekisk formandskab, som en særlig dimension af den allerede eksisterende generelle nabo-skabspolitik. Formålet med partnerskabet er at fremme stabilitet, god regeringsførelse og økonomisk udvikling i regionen for at understøtte landenes tilnærmelse til EU.

For så vidt angår området for retlige og indre anliggender omfatter partnerskabet blandt andet mobilitetspartnerskaber, der skal skabe rammer for lovlig migration, grænsesamarbejde og tilbagetagelse af egne statsborgere, samt spørgsmål om visumfacilitering og eventuelt visumfrihed.

I rådskonklusionerne fra møde i rådet for udenrigsanliggender den 25. oktober 2010 henviser rådet til Stockholm-programmet og Prag-topmødet og udtrykker støtte til fremme af mobilitet, visumfacilitering, tilbagetagelse og på længere sigt visumfrihed for partnerskabslandene.

Endelig nævnes partnerskaberne også i rådskonklusionerne af 20. juni 2011 fra møde i rådet for udenrigsanliggender om den reviderede naboskabspolitik, hvor rådet opfordrer den høje repræsentant og Kommissionen til at præsentere en køreplan for den videre implementering af det østlige partnerskab generelt. Endvidere anerkender rådet blandt andet udviklingen i arbejdet med at indgå mobilitetspartnerskaber og aftaler om visumfacilitering og tilbagetagelse.

Østlige nabolande er generelt en høj prioritet for Polen, og der afholdes topmøde om det østlige partnerskab den 29.-30. september i Warszawa med det formål at gøre status på samarbejdet og drøfte perspektiver for den videre udvikling.

Derudover har Polen den 6.-7. juli 2011 afholdt en konference om den østlige dimension af mobilitet med det formål at levere input på migrationsområdet til ovenfor omtalte topmøde den 29.-30. september 2011.

Det polske formandskab har tilkendegivet, at man på rådsmødet den 22.-23. september 2011 forventer, at Kommissionen præsenterer en handlingsplan om samarbejdet med landene i det østlige partnerskab.

## **2. Formål og indhold**

Meddelelsens indhold kendes endnu ikke.

Formålet med meddelelsen formodes at vedrøre videreudvikling af samarbejdet med landene i det østlige partnerskab inden for området for retlige og indre anliggender.

Det må derfor formodes, at meddelelsen kan indeholde forslag til initiativer, der skal styrke folk-til-folk kontakter og fremme mobilitet. Dette kan blandt andet omfatte forslag til styrkelse af instrumenter som indgåelse af mobilitetspartnerskaber, adgang til relevante fonde og programsamarbejdsmidler, fortsættelse af forhandlingerne om visumfacilitering og eventuelt visumfrihed på længere sigt samt spørgsmål om sikkerhed, grænsesamarbejde og tilbagetagelse af egne statsborgere. Endelig kan der også forventes fokus på arbejdskraftindvandring og oprindelseslandenes bidrag til at fremme integration af deres borgere i medlemsstaterne.

## **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**

Regeringen forventes at være overordnet positiv over for Kommissionens meddelelse, men vil tage stilling til de enkelte elementer af meddelelsen, når denne er præsenteret af Kommissionen. Samtidig er det regeringens holdning, at fokus også bør fastholdes på EU's sydlige naboer, og de tiltag Det Europæiske Råd har besluttet, der skal iværksættes i den region.

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

Der foreligger ikke offentligt kendte informationer om andre landes holdninger. Det er dog almindelig kendt, at der blandt de østlige medlemsstater er stor opbakning til fokus på de østlige nabolande.

#### **6. Høring**

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 29. august 2011.

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

Europa-Parlamentet skal ikke høres.

#### **8. Nærhedsprincippet**

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

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

Sagen har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da der er tale om en meddelelse.

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

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



**Dagsordenspunkt 18) Kommissionens forslag til et direktiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for arbejdskraftindvandrere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat (Single Permit) (KOM(2007) 638)**

Sagen er omfattet af det danske retsforbehold.

*Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forud for rådsmødet den 9.-10. juni 2011 er markeret med kursiv.*

**Resumé:**

*På rådsmødet den 22.-23. september 2011 forventes det, at det foreliggende kompromisforslag vil blive vedtaget af Rådet. Kommissionen vedtog den 23. oktober 2007 et forslag til et direktiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for arbejdskraftindvandrere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat (single permit). Der er gennem forhandlinger med Europa-Parlamentet udarbejdet et kompromisforslag, og der søges opnået en tidlig 2. behandling/løsning af forslaget med Europa-Parlamentet. Forslaget er omfattet af det danske forbehold og har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt. Regeringen er positiv over for tiltag, der forbedrer mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til EU, men er skeptiske overfor den del af direktivforslaget, der vedrører rettigheder.*

**1. Baggrund**

Det Europæiske Råd (DER) vedtog på sit møde den 4.-5. november 2004 et nyt flerårigt program på området for retlige og indre anliggender. Det fremgår blandt andet af programmet, at lovlig indvandring vil spille en vigtig rolle med hensyn til udbygning af den videnbaserede økonomi i Europa og fremme af økonomisk udvikling og dermed bidrage til gennemførelsen af Lissabon-strategien. Endvidere bekræftes det i programmet, at de enkelte medlemsstater selv fastlægger antallet af opholdstilladelser, der udstedes med henblik på arbejde. DER opfordrede Kommissionen til på baggrund af resultaterne af drøftelserne om en grøn bog om arbejdskraftindvandring, bedste praksis i medlemsstaterne og dens relevans for gennemførelsen af Lissabon-strategien inden udgangen af 2005 at forelægge en politikplan for lovlig migration.

Den 11. januar 2005 vedtog Kommissionen en grøn bog om en fælles tilgang til en styret økonomisk indvandring. På baggrund af grønbogen fandt der den 14. juni 2005 en offentlig høring sted blandt alle relevante aktører. På baggrund af resultaterne af drøftelserne vedtog Kommissionen den 4. januar 2006 en meddelelse om en politikplan for lovlig indvandring, (KOM(2005) 669) hvoraf det fremgår, at Kommissionen i perioden fra 2007 og frem til 2009 vil fremlægge en lovgivningspakke bestående af et generelt dækkende rammedirektiv og fire specifikke direktiver. Kommissionen ønsker hermed dels at fastlægge, hvilke grundlæggende rettigheder tredjelandsstatsborgere skal have, når de pågældende har fået adgang til en medlemsstats arbejdsmarked, og dels at regulere betingelserne og procedurerne for særlige

grupper af tredjelandsstatsborgeres adgang til EU. De fire specifikke direktiver skal supplere rammedirektivet ved at fastsætte regler for indrejse og ophold for visse særlige grupper.

Kommissionen vedtog på den baggrund den 23. oktober 2007 et forslag til det generelle rammedirektiv samt et forslag til et direktiv om indrejse og ophold for højt kvalificerede indvandrere.

Den 13. juli 2010 fremsatte Kommissionen to nye direktivforslag om regulering af indrejse- og opholdsbetingelserne for henholdsvis sæsonarbejdere og virksomhedsinternt udstationerede medarbejdere (intra-corporate transferees). Derudover forventes et forslag, der regulerer indrejse- og opholdsbetingelserne for lønnede praktikanter indarbejdet i en revision af studenterdirektivet, direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004, som imidlertid først forventes fremsat af Kommissionen i løbet af 2011.

Kommissionens forslag til et generelt rammedirektiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for tredjelandsstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat og har adgang til arbejdsmarkedet, blev fremsat med hjemmel i EF-traktatens artikel 63, stk. 3, litra a), og skulle efter dagældende regler vedtages med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

Lissabon-traktaten trådte i kraft den 1. december 2009, hvorfor hjemmelsbestemmelserne nu er Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 79, nr. 2, litra a og b.

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

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.

Gennem forhandlinger med Europa-Parlamentet, påbegyndt efter Lissabon-traktatens ikrafttræden, er der opnået enighed om et kompromisforslag med en række ændringer til det oprindelige forslag. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 22.-23. september 2011 forventes det, at kompromisforslaget vil blive vedtaget af Rådet.

## **2. Formål og indhold**

Formålet med Kommissionens direktivforslag er at skabe rammerne for en retfærdig og rettighedsbaseret tilgang til arbejdskraftindvandring.

Til dette formål foreslår Kommissionen vedtagelsen af et rammedirektiv, der for det første skal etablere en énstrengt procedure for tredjelandsborgeres indgivelse af ansøgning om og myndighedernes udstedelse af en tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat med henblik på arbejde. For det andet skal direktivet regulere de overordnede rettigheder for tredje-

landsstatsborgere, der allerede har en opholds- og arbejdstilladelse og som endnu ikke har opholdt sig i en medlemsstat i de fem år, der kræves for at opnå status som fastboende udlænding efter direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (artikel 1) eller for de tredjelandsstatsborgere, der søger opholdstilladelse i EU.

Kommissionens forslag indeholder ingen regulering af betingelser for indrejse og ophold, men fokuserer i stedet på et fælles sæt af rettigheder til alle tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i en medlemsstat samt adgang til arbejdsmarkedet eller tredjelandsstatsborgere, som søger opholdstilladelse i en medlemsstat. Det er ikke hensigten, at indholdet af disse rettigheder skal defineres på fællesskabsplan, men blot, at der på en række nærmere bestemte områder skal være tale om ligebehandling med egne borgere, som har rettigheder i medfør af national lovgivning. Forslaget finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der ikke udtrykkeligt er undtaget fra anvendelsesområdet. Direktivet finder anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere, der er meddelt arbejdstilladelse i en medlemsstat, uagtet hvilket opholdsgrundlag de har, og uagtet om de er aktive på arbejdsmarkedet. Det afgørende er således om tredjelandsstatsborgeren har ret til at arbejde, og ikke om opholdstilladelsen er betinget af beskæftigelse, eller om denne ret udnyttes jf. definitionen på en tredjelandsstatsborger i artikel 2, litra b.

Kommissionen har begrundet dette i, at visse rettigheder i kraft af deres natur stiller krav om aktuel beskæftigelse, jf. artikel 12, stk. 1, litra a, om arbejdsforholdene, hvorimod andre rettigheder såsom anerkendelse af eksamensbeviser eller retten til arbejdsløshedsstøtte alene relaterer sig til de tredjelandsstatsborgere, der er arbejdssøgende eller dem, der efterfølgende er blevet arbejdsløse.

Der er på baggrund af en justering af anvendelsesområdet enighed om, at direktivet alene skal finde anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der søger om opholdstilladelse på baggrund af beskæftigelse, og tredjelandsstatsborgere, der har fået en samlet opholds- og arbejdstilladelse udstedt i medfør af direktivet (Single Permit Holder), jf. definitionen i artikel 2, litra b, og artikel 3, stk. 1, litra a, b, og c.

Artikel 3, stk. 2, nævner de persongrupper, som er undtaget fra direktivets anvendelsesområde. Efter den nuværende ordlyd er det personer, som har opnået familiesammenføring i medfør af direktiv 2004/38/EF "familiesammenføringsdirektivet" eller anden form for fri bevægelighed på lige fod med EU-statsborgere, udstationerede, koncernudstationerede, au pairs, personer, som er omfattet af direktiv 2004/83/EF "flygtningedefinitionsdirektivet", og personer, som har opnået midlertidig beskyttelse og afventer en afgørelse om flygtningestatus.

Kommissionen foreslår indførelsen af en proceduremæssig harmonisering, idet der ifølge direktivforslaget kun skal indgives én samlet ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse, der, hvis ansøgningen bliver imødekommet, skal udstedes i ét samlet dokument (artikel 4-6). Mange medlemsstater har på nuværende tidspunkt to procedurer for udstedelse af henholdsvis opholds- og arbejdstilladelser. Denne procedure skal som udgangspunkt omfatte tredjelandsstatsborgere, der ansøger om opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelse.

se, jf. artikel 3, stk. 1, litra a. Tredjelandstatsborgere, der ikke har opnået opholds- og arbejdstilladelse under henvisning til beskæftigelse, eksempelvis studerende, kan blive omfattet af denne procedure, jf. artikel 7, stk. 1, som henviser til forordning (EF)1030/2002, som regulerer ensartet udformning af alle opholdstilladelser undtaget visum og processuelt ophold.

I rådsregi er der desuden stillet forslag om både i artikel 6 og 7 at tilføje muligheden for at udstede et tillægskort til Single Permit-tilladelsen med informationer om de konkrete rettigheder og pligter, der følger med et ophold i værtsmedlemsstaten som arbejdstager. *Dette forslag er der ifølge det foreliggende kompromisforslag opnået enighed om.*

Ifølge forslaget skal der være ligebehandling af arbejdstagere fra tredjelandslande, jf. artikel 12, stk. 1, litra a-h, med egne borgere på følgende områder: Arbejdsforhold, herunder løn, regler for opsigelse samt sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, organisationsfrihed, uddannelse, anerkendelse af uddannelseskvalifikationer, nærmere bestemte sociale ydelser, udbetaling af opspareret pension ved flytning til et tredjeland samt adgang til varer og tjenesteydelser, der stilles til rådighed for offentligheden, herunder adgang til bolig og støtte fra arbejdsformidlingskontorer.

Adgangen til ligebehandling er ikke undtagelsesfri, idet medlemsstaterne under en række nærmere bestemte betingelser kan begrænse ligebehandlingen mellem egne statsborgere og tredjelandstatsborgere. Eksempelvis kan ligebehandling for så vidt angår studiestøtte samt rettigheder i forhold til boligforhold begrænses (artikel 12, stk. 2). Derudover kan retten til ligebehandling i forhold til uddannelse begrænses i forhold til den gruppe af tredjelandstatsborgere, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af direktiv 2004/114/EF (studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste), jf. artikel 12, stk. 2, litra c, til trods for at denne gruppe har adgang til at være i lønnet beskæftigelse ved siden af den aktivitet, som ligger til grund for den meddelte opholdstilladelse.

Der er desuden blevet stillet forslag om, at direktivet ændres således, at medlemsstaterne får ret til at stille betingelser for tredjelandstatsborgeres optagelse på uddannelsesinstitutioner i medfør af national lovgivning såsom betaling af deltagergebyr. I sin nuværende form giver direktivet mulighed for at tage et nationalt forbehold i forhold til at give lige rettigheder på uddannelsesområdet jf. art. 12 stk. 2, litra a.

Medlemsstaterne kan også indføre begrænsninger i ligebehandlingen i forhold til egne statsborgere i forhold til sociale sikringsgrene som defineret i Rådets forordning (EØF) nr. 883/2004 (familieydelse, arbejdsskadebæring og lignende) til alene at omfatte tredjelandstatsborgere, der har været i beskæftigelse i mere end 6 måneder jf. artikel 12 stk. 2, litra e. Adgang til varer og tjenesteydelser, der stilles til rådighed for offentligheden (der er stillet forslag om at begrænse denne ret i forhold til arbejdsløshedsrådgivning) for så vidt angår ligebehandling i medfør af artikel 12, stk. 1, litra h, kan begrænses til kun at omfatte tredjelandstatsborgere, der har tilladelse til at arbejde uden nogen begrænsninger, jf. artikel 12, stk. 2, litra c.

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

Vedtagelsen af direktivforslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet ikke vil blive bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

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

Regeringen er generelt positiv over for vedtagelsen af direktiver, der forbedrer mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til EU, men er skeptiske overfor den del af forslaget, der vedrører rettigheder. Dette er bl.a. begrundet i, at der nu lægges op til indrømmelse af en lang række rettigheder med en tilsvarende lang række mulige undtagelser til disse rettigheder, hvilket gør regelsættet unødigt kompliceret og ikke kommer til at indebære lige rettigheder i alle EU-lande.

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

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de andres holdninger.

### **6. Høring**

Sagen har senest været drøftet på møde i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings-samarbejdet (SPAIS) *den 29. august 2011*.

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

Europa-Parlamentet skulle høres i sagen i medfør af den tidligere EF-traktat og fremkom med deres udtalelse i sagen den 20. november 2008.

Lissabon-trakaten trådte i kraft den 1. december 2009, hvorfor forslaget herefter skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet jf. TEUF artikel 294.

Europa-Parlamentets Udvalg om Beskæftigelse og Sociale Anliggender (EMPL) og Udvalget for Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) er efterfølgende fremkommet med en lang række ændringsforslag til direktivet, da det anføres, at undtagelserne fra anvendelsesområdet og de restriktioner, som gælder enkelte specifikke persongrupper, skader direktivets grundlæggende formål. Dette har blandt andet resulteret i et ændringsforslag om, at flygtninge, sæsonarbejdere og udstationerede bør være omfattet af anvendelsesområdet. Der er endvidere stillet forslag om, at adgangen til at begrænse ligebehandling af tredjelandsstatsborgere i forhold til uddannelse, således at muligheden for at fastholde brugerbetaling fjernes jf. art. 3. Med et af ændringsforslagene ønskes der endvidere indført, at medlemsstaterne skal sikre, at en tilsidesættelse af direktivet skal underlægges sanktioner, som har en afskrækkende virkning jf. art. 12, stk. 2 a.

*Ændringsforslagene har senest været til afstemning i Europa-Parlamentets LIBE-udvalg den 13. juli 2011 og udvalget meddelte i brev af 18. juli 2011 til Rådet, at man i princippet kan acceptere det foreliggende kompromisforslag, og at det forventes, at Parlamentet og Rådet snarest vil opnå enighed om det sidste udestående – de såkaldte sammenligningstabeller - hvorefter forslaget forventes at komme på Parlamentets næstkommende plenar-samling i efteråret.*

## **8. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har anført, at de enkelte medlemsstater ikke selv kan sikre, at der på EU-plan indføres et ensartet niveau for behandlingen af tredjelandsstatsborgere, der har opholds- og arbejdstilladelse i en medlemsstat. Forskellige niveauer for rettigheder kan føre til en forvridding af konkurrencen inden for fællesmarkedet og til, at der opstår sekundære bevægelser af arbejdskraftindvandring til medlemsstater, der giver flere rettigheder til tredjelandsstatsborgere.

Ifølge Kommissionen vil et direktiv, der sikrer ligebehandling på en række arbejdsmarkedsrelaterede områder, medvirke til at beskytte EU-borgere imod billig arbejdskraft fra tredjelande og indvandrere mod at blive udnyttet. Endvidere vil fælles regler på området sikre en bedre integration af arbejdstagere fra tredjelande.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens bemærkninger for så vidt angår nærhedsprincippet.

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

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

## **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 (retlige og indre anliggender) den 7.-8. november 2007, den 6.-7. december 2007, den 27.-28. november 2008, den 6. april 2009, den 21. september 2009, den 2.-3. december 2010 og den 9.-10. juni 2011.

Grundnotat om Kommissionens meddelelse om en politikplan om lovlig indvandring blev oversendt til udvalgene den 10. maj 2006.