



**Udlændinge- og
Integrationsministeriet**

Samlenotat

vedrørende de sager under Udlændinge- og Integrationsministeriets ressort, der behandles på indenrigsdelen af rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2022

(Evt.) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage ("Schengengrænsekodeks"). S. 2

KOM dokument: KOM(2021) 891

= Generel indstilling

Schengenområdets generelle tilstand. S. 12

Rapport om tilstanden i Schengen og Schengenbarometer

KOM dokument foreligger ikke

= Drøftelse

Ukraine: Opfølgning på ti-punktsplanen om håndteringen af fordrevne fra Ukraine. S. 15

KOM dokument foreligger ikke

= Udveksling af synspunkter

Asyl og migration: Opdatering af de fremskridt, der er gjort inden for rammerne af migrations- og asylpaktens første fase. S. 19

KOM dokument foreligger ikke

= Fremskridtsrapport

(Evt.) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage ("Schengengrænsekodeks")

KOM dokument: KOM(2021) 891

= *Generel indstilling*

Nyt notat

Sagen er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengenreglerne.¹

1. Resumé

Forslaget om revision af Schengengrænsekodeks blev fremsat af Kommissionen den 14. december 2021. Kommissionens forslag viderefører muligheden for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved alvorlige trusler mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. Der indføres dog en række nye regler for over tid at forøge rapporterings- og dokumentationskravene ved midlertidig genindførelse af grænsekontrol ud fra et styrket proportionalitetsprincip. Forslaget indeholder endvidere nye bestemmelser vedr. politikontrol i grænsenære områder og overførsel i nærheden af de indre grænser af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold samt om håndtering af epidemier og instrumentalisering af migranter. Regeringen er overordnet positiv over for revisionen af Schengengrænsekodeks, men arbejder for fortsat og yderligere sikring af fleksible muligheder for midlertidig genindførelse af grænsekontrol, når det vurderes nødvendigt. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Forslaget vurderes ikke i sig selv at have samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser. Forslaget vil dog potentielt kunne have begrænsede statsfinansielle konsekvenser. Hvis Danmark tilslutter sig forordningen, vil Danmark være bundet af reglerne på mellemstatsligt grundlag. Det vurderes, at en gennemførelse af forslaget i Danmark vil have lovgivningsmæssige konsekvenser.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2021) 891 af 14. december 2021 fremsat forslag til revision af Schengengrænsekodeks.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 77, stk. 2, litra b) og litra e) samt artikel 79, stk. 2, litra c) i Traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF).

Forslaget til revision af Schengengrænsekodeks skal vedtages efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

¹ Forslaget til forordningen er fremsat efter Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet"). Da forordningen imidlertid udgør en videreudvikling af Schengenreglerne, træffer Danmark inden seks måneder efter vedtagelsen af forordningen afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret, jf. protokollens artikel 4.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet"). Da forordningen udbygger Schengenreglerne, skal Danmark imidlertid i henhold til artikel 4 i protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter Rådets vedtagelse træffe afgørelse om, hvorvidt Danmark vil gennemføre forordningen i dansk ret. Såfremt Danmark tilslutter sig forordningen, skabes en mellemstatslig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater og associerede Schengenlande, der er bundet af forordningen.

3. Formål og indhold

Det franske formandskab har sat punktet på dagsordenen for rådsmødet med henblik på vedtagelse af generel indstilling.

Schengenrænsekodeks indeholder bestemmelser med henblik på at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem EU-medlemsstater og fastsætter endvidere bl.a. regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer de ydre grænser.

Forslaget om revision af Schengenrænsekodeks lægger op til en nærmere ajourføring af kodeksens regler med henblik på at styrke forvaltningen af Schengenområdet. Kommissionens ønske med de foreslåede ændringer er at sikre større koordinering, så medlemsstaterne bedre kan håndtere nye udfordringer, når de skal forvalte både EU's fælles ydre grænser og de indre grænser i Schengenområdet.

3.1. Ydre grænser

En forudsætning for Schengenrådets eksistens er, at der bl.a. sikres en effektiv kontrol ved de ydre grænser samt en robust forvaltning heraf. En revision af Schengenrænsekodeks skal derfor være med til at skabe fælles redskaber for medlemsstaterne til at kunne forvalte de ydre grænser mere effektivt.

På baggrund af erfaringerne fra perioden frem til slutningen af 2021 foreslår Kommissionen, at forvaltningen af de ydre grænser styrkes for så vidt angår epidemihåndtering og instrumentalisering af migranter.

3.1.1. Epidemihåndtering

COVID-19-krisen har ifølge Kommissionen vist, at de nuværende regler ikke er tilstrækkelige til at kunne reagere ensartet i krisesituationer med sygdomme af epidemiologisk potentiale. Kommissionen har derfor på baggrund af erfaringerne med håndtering af COVID-19-pandemien lagt op til, at det skal være muligt for Rådet at vedtage fælles, juridisk bindende regler for ikke-væsentlige rejser ind i EU i situationer, hvor folkesundheden er truet. Dette kan omfatte restriktioner for indrejse i medlemsstaterne og andre foranstaltninger såsom testning, karantæne og selvisolering. Dette vil adskille sig

fra karakteren af de hidtil gældende foranstaltninger for Covid-19 håndteringen på de ydre grænser, der har været i form af rådshenstillinger, der ikke er juridisk bindende.

Formålet er at skabe grundlag for en ensartet anvendelse af midlertidige restriktioner for ikke-væsentlige rejser til EU i situationer med epidemiologisk sygdomspotentiale. Restriktioner kan ske både på individ- og landeniveau, og der vil være undtagelser for EU-borgere, udlændinge med fast bopæl i Unionen og personer, der udøver væsentlige funktioner.

3.1.2. Instrumentalisering af migranter

I tråd med konklusionerne fra Det Europæiske Råd i oktober 2021 har Kommissionen med forslaget lagt op til nye bestemmelser, der skal sikre en effektiv kontrol med den ydre Schengenegrænse også i situationer med instrumentalisering af migranter. Det vil sige situationer, hvor et tredjeland ansporer strømme af irregulære migranter til EU ved aktivt at tilskynde tredjelandstatsborgere til eller gøre det lettere for dem at rejse til de ydre grænser, når hensigten er at destabilisere Schengenområdet eller en medlemsstat.

Forslaget definerer instrumentalisering og fastsætter regler om reduktion af grænseovergangssteder og øget grænseovervågning i situationer, hvor der er tale om instrumentalisering.

3.2. Indre grænser

Kommissionen foreslår at præcisere de foranstaltninger, der skal sikre et højt sikkerhedsniveau ved Schengenrådets indre grænser.

3.2.1. Midlertidig genindførelse af grænsekontrol

Kommissionen har med forslaget lagt op til en videreførelse af muligheden for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser, såfremt der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed. Der indføres dog en række nye bestemmelser om bl.a. risikoanalyser og vurderinger af konsekvenser for grænseregioner. Kommissionen har anført, at forslaget sigter på over tid at forøge dokumentations- og rapporteringskravene ved midlertidig genindførelse af grænsekontrol ud fra et styrket proportionalitets-princip. Der indgår i forslaget en ikke-udtømmende liste over mulige trusler, som grænsekontrol midlertidigt kan genindføres på baggrund af. Listen omfatter sekundære bevægelser såvel som terrorisme og organiseret kriminalitet, sundhedskriser og større internationale begivenheder.

Samtidig fastholder Kommissionen, at den midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser alene bør ske som en sidste udvej, og at medlemsstaterne i stedet bruger andre foranstaltninger end grænsekontrol.

3.2.1.1. Tidsperioder for midlertidig genindførelse af grænsekontrol

Kommissionens forslag bevarer den hidtidige tidsperiode på maksimalt seks måneder for midlertidig genindførelse af grænsekontrol for så vidt angår normalproceduren, en procedure, der har været anvendt af Danmark siden 2017. Af hensyn til erfaringerne med, at visse trusler kan vare ved i længere

tid, foreslås der samtidig en udvidelse af muligheden for at forlænge grænsekontrollen i disse tilfælde til en samlet periode på højst to år. Hvis en medlemsstat finder, at en ekstraordinær situation nødvendiggør grænsekontrol i mere end to år, kan den informere Kommissionen herom. Normalproceduren finder sted, hvis der er tale om en forudsigelig trussel, hvor den midlertidige grænsekontrol kan varsles på forhånd.

Kommissionen har endvidere lagt op til en udvidelse af muligheden for midlertidig genindførelse af grænsekontrol under den såkaldte hasteprocedure. Denne procedure giver i dag mulighed for at genindføre grænsekontrol ved de indre grænser i et begrænset tidsrum på højst ti dage, hvis en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i en medlemsstat kræver øjeblikkelig handling. Der er mulighed for forlængelse op til to måneder under gældende regler. Med forslaget vil grænsekontrol under hasteproceduren kunne genindføres i en måned med mulighed for forlængelse i op til tre måneder.

3.2.1.2. Nye krav ved midlertidig genindførelse af grænsekontrol

Kommissionens forslag indeholder en række nye bestemmelser i relation til styrket proportionalitet og nødvendighed af midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser samt afrapportering i den forbindelse. Disse krav vil ikke forhindre en midlertidig genindførelse af grænsekontrol, hvis en medlemsstat vurderer midlertidig genindførelse nødvendig. Disse nye krav angår bl.a. følgende:

- Der skal ved genindførelse redegøres for påvirkning af grænseregioner i forhold til sociale og økonomiske forbindelser.
- Der skal ved forlængelser redegøres detaljeret for, hvorfor anvendelse af alternative foranstaltninger som politikontrol i grænsenære områder, samarbejde med politi i nabolande og den nye afvisningsprocedure ikke er tilstrækkelig for at imødegå en trussel.
- Ved forlængelse efter seks måneder skal der fremsendes en risikoanalyse, som bl.a. skal beskrive en trussels forventede varighed. Hvis grænsekontrollen begrundes i sekundære bevægelser, skal risikoanalysen indeholde information om størrelsesorden og trends.
- Nuværende bestemmelser om rapporteringsforpligtelser ved ophævelse af intern grænsekontrol udvides til også at omfatte krav om rapporter en gang årligt, hvis grænsekontrollen opretholdes længere end et år.

Der lægges i forslaget op til, at Kommissionen skal vedtage en skabelon for notifikationer om midlertidig genindførelse af grænsekontrol for at sikre sammenlignelighed i informationer fra medlems-

landene. Det fremgår af forslaget, at de nye forpligtelser vedr. risikovurderinger, skabelon for notifikationer og rapportering såvel som nye opgaver vedr. alternative foranstaltninger kan føre til en situation, hvor den overordnede byrde for medlemsstater ikke reduceres og i visse tilfælde endda forøges.

3.2.1.3. Udtalelser fra Kommissionen

Under de nuværende regler kan Kommissionen afgive en udtalelse, hvis den har betænkeligheder med hensyn til, hvorvidt den planlagte midlertidige genindførelse af grænsekontrol ved de indre grænser er nødvendig og står i et rimeligt forhold til truslen.

Som et nyt element fremgår det af forslaget, at Kommissionen skal afgive en udtalelse om nødvendighed og proportionalitet, hvis grænsekontrol genindføres i mere end 18 måneder. Det fremgår videre, at en medlemsstat skal "tage hensyn" til Kommissionens udtalelse, hvis grænsekontrollen efter normalproceduren forlænges i mere end to år. En sådan udtalelse påvirker fortsat ikke Kommissionens mulighed for på ethvert tidspunkt at indlede en traktatkrænkelssag. Dette fremgår også af forslagets betragtninger. .

3.2.1.4. Ny rådsprocedure for intern grænsekontrol ved alvorlige trusler

Der foreslås en ny rådsprocedure for midlertidig genindførelse af grænsekontrol for at sikre et fælles svar ved indre grænser i situationer, hvor der foreligger en alvorlig trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed mod "et flertal af medlemslandene". Medlemsstater kan i sådanne situationer gives mulighed for at genindføre midlertidig grænsekontrol i perioder af seks måneder, så længe truslen foreligger. Det anføres, at denne procedure bl.a. vil kunne anvendes ved epidemier, men den vurderes at have videre anvendelsesmuligheder end det.

Den foreslåede nye procedure på rådsniveau supplerer således den nuværende procedure på rådsniveau. Under den nuværende procedure på rådsniveau skal midlertidig grænsekontrol ved indre grænser således begrundes i alvorlige mangler ved de ydre grænser konstateret ved Schengenevalueringer eller ved en medlemsstats manglende overholdelse af en rådsafgørelse om Frontex-bidrag ved de ydre grænser. I sådanne tilfælde kan der under ekstraordinære omstændigheder genindføres grænsekontrol i højst seks måneder, som kan forlænges op til samlet maksimalt to år. Reglerne for denne mekanisme videreføres uændret.

3.2.3. Politikontrol

Forslaget til revision af Schengengrænsekodeks skal ifølge Kommissionen ses i sammenhæng med forslag til kodeks for politisamarbejde, som Kommissionen præsenterede d. 8. december 2021. Forslaget om politikodeks skal bl.a. fremme informationsudveksling og fælles operationer på tværs af indre grænser med henblik på at bekæmpe kriminalitet og terrorisme.

Kommissionens forslag til revision af Schengengrænsekodeks lægger endvidere op til ændring af bestemmelserne om, hvilken kontrol der kan gennemføres i grænseområder, uden at det defineres som grænsekontrol. Med forslaget vil der som noget nyt ikke være en betingelse om, at kontrollen

skal være stikprøvebaseret. Derudover indgår en ny mulighed for hastighedsbegrænsninger ved overgangsstederne af hensyn til anvendelsen af teknologi til kontrol.

I forslaget tydeliggøres det endvidere, at Schengenrænsekodeks ikke forhindrer anvendelsen af Advance Passenger Information (API) i relation til flyvninger inden for Schengenområdet, hvis der skabes et retligt grundlag herfor ved revision af EU-reglerne for API (under nuværende regler er det kun muligt i relation til flyvninger fra tredjelande til Schengenområdet).

Forslaget præciserer herudover, at brugen af alternative former for kontrol end grænsekontrol ikke nødvendigvis bør foretages af politimyndighederne, men kan omfatte andre myndigheder, som i henhold til national lovgivning er kompetente til at udøve offentlige beføjelser.

3.2.4. Ny procedure for overførsel af tredjelandstatsborgere

I forlængelse af forslaget til kodeks for politisamarbejde, der henhører under Justitsministeriets ressort, indeholder forslaget til revision af Schengenrænsekodeks en ny procedure for overførsel af tredjelandstatsborgere uden lovligt ophold, som er indrejst ulovligt via en indre Schengenrænse, og som pågribes i nærheden af den indre grænse (irregulær migration). Der er tale om en ny procedure for håndteringen af ulovlige bevægelser inden for Schengenområdet i forbindelse med fælles politioperationer.

Den nye procedure omfatter ikke asylansøgere. Proceduren kan alene finde anvendelse, hvis tredjelandstatsborgeren er pågrebet inden for rammerne af operationelt samarbejde på tværs af en grænse, herunder især fælles patruljer. Den foreslåede procedure er ikke til hinder for, at medlemsstaterne fortsat kan benytte eksisterende bilaterale aftaler om tilbagesendelse af tredjelandstatsborgere til andre medlemsstater.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til, at:

”Foranstaltninger på området frihed, sikkerhed og retfærdighed falder ind under et område med delt kompetence mellem EU og medlemsstaterne, jf. artikel 4, stk. 2, i TEUF. Derfor finder nærhedsprincippet anvendelse, jf. artikel 5, stk. 3, i TEUF, ifølge hvilket Unionen kun handler, hvis og i det omfang målene for den påtænkte handling ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlingens omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.

Målene for dette forslag kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, når de handler hver for sig, og kan bedre nås på EU-plan. Det skyldes, at de vedrører kontrol af personer ved de ydre grænser, som er en forudsætning for området uden kontrol ved de indre grænser. Schengenrådets

integritet og behovet for at sikre ensartede betingelser for udøvelse af retten til fri bevægelighed kræver desuden en sammenhængende tilgang i hele Schengenområdet, hvad angår tillidsskabende foranstaltninger ved de ydre grænser, herunder restriktioner for ikkevæsentlige rejser til EU og en reaktion på tredjelands myndigheders instrumentalisering af migranter.

Fraværet af kontrol ved de indre grænser er sikret ved artikel 77, stk. 2, litra e), i TEUF. Medlemsstaterne bevarer retten til at træffe foranstaltninger for at reagere på trusler mod den interne sikkerhed og den offentlige orden og dermed udøve den ret, der er sikret i artikel 72 i TEUF, selv om dette indebærer genindførelse af kontrol ved de indre grænser, men reglerne for en sådanne midlertidig genindførelse af kontrol ved de indre grænser er fastsat i Schengengrænsekodeks for at sikre, at de kun anvendes på strenge betingelser. Alle ændringer af disse betingelser for genindførelse af kontrol ved de indre grænser kræver derfor EU-lovgivning.

Målet med at indføre beredskabsplanlægning for Schengenområdet, herunder specifikke foranstaltninger ved de indre grænser for at imødegå en trussel, der påvirker et flertal af medlemsstaterne på samme tid, og afbøde de negative virkninger af grænsekontrol, når den er uundgåelig, kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne, når de handler hver for sig, og kan bedre nås på EU-plan. Unionen kan derfor vedtage de foreslåede foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet.”

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

6. Gældende dansk ret

Ved Schengenkonventionens ikrafttræden i Danmark den 25. marts 2001 indtrådte Danmark i det praktiske Schengensamarbejde. Schengensamarbejdets formål er at skabe et fælles område uden indre grænser, og udgangspunktet for Schengensamarbejdet er en ophævelse af personkontrollen ved de fælles indre grænser inden for Schengenområdet suppleret med fælles regler for passage af Schengenområdets ydre grænser og ens visumregler for tredjelandsstatsborgere.

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 562/2006 af 15. marts 2006 om indførelse af en fællesskabskodeks for personers grænsepassage med senere ændringer (Schengengrænsekodeks) fastsætter regler for udøvelse af grænsekontrol af personer, der passerer Schengen-områdets ydre grænser, ligesom den indeholder bestemmelser med henblik på at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem medlemsstaterne. Schengengrænsekodeks er gennemført i dansk ret, jf. lov nr. 301 af 19. april 2006 med efterfølgende ændringer.

En række bestemmelser i udlændingeloven er følgelovgivning, der er vedtaget i forbindelse med implementering af Schengengrænsekodeks.

Udlændingelovens kapitel 5 omhandler afvisning. Udlændingelovens § 28 indeholder således regler om afvisning af udlændinge ved indrejse fra et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen.

Endvidere indeholder udlændingelovens kapitel 7 regler om kontrollen med udlændinges indrejse, ophold og udrejse mv. For så vidt angår kontrol ved den ydre grænse følger det af udlændingelovens § 38, stk. 1, at ind- og udrejsekontrol på de ydre grænser skal finde sted i medfør af Schengenrænsekodeks artikel 7 og 8. Det følger endvidere af udlændingelovens § 38, stk. 2, at der ikke må ske ind- og udrejsekontrol ved grænsen til et Schengenland. Dog kan der undtagelsesvist ske kontrol ved en sådan grænse i medfør af Schengenrænsekodeks artikel 25.

7. Konsekvenser

Forslaget vurderes ikke i sig selv at have samfunds-, erhvervsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser.

Lovgivningsmæssige konsekvenser og statsfinansielle konsekvenser

Hvis Danmark tilslutter sig forordningen, er Danmark som nævnt bundet af reglerne på mellemstatsligt grundlag.

En sådan tilslutning og gennemførelse af forordningen i dansk ret forventes at have lovgivningsmæssige konsekvenser og vil endvidere potentielt kunne have begrænsede statsfinansielle konsekvenser, såsom eksempelvis øgede administrationsomkostninger ved øget koordination samt samarbejde på rejseområdet ift. håndteringen af kommende sundhedskriser. Såfremt rapporterings- og dokumentationskravene ved indførelse af midlertidig grænsekontrol forøges, forventes dette at medføre økonomiske konsekvenser på Justitsministeriets område.

Det bemærkes, at det fremgår af budgetvejledningen, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme.

8. Høring

Sagen har tidligere været forelagt SPAIS den 9. februar 2022 forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 3.-4. marts 2022 i forbindelse med et generelt dagsordenspunkt om politisk styring af Schengen-området. Der fremkom i den forbindelse nedenstående bemærkninger.

Dansk Flygtningehjælp udtrykte bekymring over Kommissionens forslag om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet, da forslaget indeholdt en fravigelse af rettighe-derne for asylansøgere, som kom til EU for at søge beskyttelse. Dansk Flygtningehjælp fremhævede, at retten til at søge asyl var beskyttet af både EU-retten og international lov, og EU burde kunne håndtere konfliktsituationer med sine nabolande uden at fravige grundlæggende rettigheder. Endelig understregede Dansk Flygtningehjælp, at det var afgørende for at sikre overholdelse af princippet om non-refoulement, at alle asylansøgere sikredes adgang til fair og effektive asylprocedurer, og desuden at sårbare asylansøgere skulle identificeres og få adgang til passende asylprocedurer.

Dansk Luftfart og DI Transport bemærkede, at hvis der åbnedes for API på flyrejser inden for Schengenområdet, ville det i praksis svare ”til at genindføre intra-Schengen paskontrol”. Dansk Luftfart og DI Transport mente, at dette ville have erhvervsøkonomiske konsekvenser. For det første, var det

Dansk Luftfart og DI Transports erfaring ”fra indførelsen af PNR-direktivet, at alle lande hver for sig indførte forskellige regelsæt. Det gav luftfarten omkostninger til at udvikle systemer for lige så mange lande, som indførte API-regler. Dernæst ville det kraftigt øge luftfartsselskabernes transaktionsomkostninger. Ligeledes var det, som nævnt, i praksis en genindførelse af paskontrol, da passet skulle swipes ved afrejse. Det var så et spørgsmål, om det kunne gøres elektronisk eller manuelt i lufthavnene. Under alle omstændigheder ville det betyde forøget check-in tid og generelt endnu en forhindring og kompleksitet for luftfarten og flypassagererne.” Det bemærkedes hertil, at udvidelse af API til intra-Schengenområdet som nævnt ovenfor ikke ville ske med ændringerne i Schengengrænsekodeks, idet der ville skulle skabes et retlig grundlag herfor ved revision af EU-reglerne for API. Ændringerne i Schengengrænsekodeks tydeliggjorde alene, at Schengengrænsekodeks ikke ville forhindre en anvendelse af API i relation til flyvninger inden for Schengenområdet, hvis der skabtes et retlig grundlag herfor ved revision af EU-reglerne for API.

Amnesty International bemærkede, at forslaget definition af ”instrumentalisering af migranter” var mangelfuldt, kunne føre til afvigelser fra gældende EU- og folkeret og øgede risikoen for politisk misbrug. Amnesty International frarådede, at migranter opfattedes som en trussel, og gjorde i den anledning opmærksom på, hvordan denne opfattelse kunne føre til krænkelse af migranternes grundlæggende rettigheder. Endelig bemærkede Amnesty International, at begrænsning af adgang til grænseovergangssteder kunne forhindre og afskrække personer fra at passere grænser på ordentlig vis og derved adgangen til beskyttelse.

Sagen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) den 18. maj 2022.

Dansk Luftfart og DI Transport har i den forbindelse henvist til deres tidligere høringssvar vedr. spørgsmålet om API.

Dansk Flygtningehjælp (DRC) har udtrykt bekymring over Kommissionens forslag om sikring af effektiv grænsekontrol i tilfælde af instrumentalisering af migranter, fordi det indebærer en risiko for alvorlige forringelser af asylansøgere rettigheder. DRC anfører desuden, at mennesker ikke skal omtales som våben, og EU bør kunne håndtere konfliktsituationer med sine nabolande uden at fravige eller begrænse grundlæggende menneskerettigheder. I de sidste måneder har EU’s medlemsstater vist, at de godt kan samarbejde om at yde beskyttelse til mennesker, som flygter fra Ukraine, og det viser tydeligt, at der er andre muligheder. DRC gør opmærksom på, at for at sikre retten til at søge asyl og overholde princippet om *non-refoulement* er det afgørende, at alle asylansøgere sikres adgang til EU’s område samt til fair og effektive asylprocedurer. Endelig er DRC meget bekymret over, at EU’s medlemsstater fortsætter med at udøve push-backs. DRC har som dokumentation herfor fremsendt en rapport, PRAB-rapporten, ”When there’s a will, there’s a way to protection”, fra april 2022.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er overordnet positiv over Kommissionens forslag, idet regeringen finder det vigtigt, at forslaget anerkender, at det er op til medlemsstaterne at vurdere, hvorvidt der er behov for midlertidig genindførelse af grænsekontrol ved de indre Schengengrænser, ligesom der anerkendes et behov for at styrke de ydre grænser.

Regeringen stiller sig endvidere positiv over for intentionen om øget koordination og samarbejde på rejseområdet ift. håndteringen af kommende sundhedskriser, som er baggrunden for forslaget. Regeringen støtter herunder arbejdet for at fastsætte de relevante rammer for processen omkring en EU-koordineret tilgang ift. rejser fra tredjelande. Regeringen er dog forbeholden over for indholdet i forordningen vedrørende bindende restriktioner ved indrejse til medlemsstaterne, da det fortsat bør være medlemslandene, der selv fastsætter indrejserestriktioner på baggrund af vurderinger af nationale sundhedsmyndigheder.

Regeringen ser derudover positivt på forslaget om en ny procedure for overførsel til en anden medlemsstat af tredjelandsstatsborgere, der er indrejst illegalt på medlemsstaternes område, og som er pågrebet i nærheden af de indre grænser. Regeringen finder, at den foreslåede procedure udgør et supplement til håndtering af sekundær migration.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg i forbindelse med rådsmøde for retlige og indre anliggender d. 3.-4. marts 2022.

Grund- og nærhedsnotat i sagen er oversendt den 21. marts 2022.

Schengenområdet generelle tilstand

Rapport om tilstanden i Schengen og Schengenbarometer

KOM dokument foreligger ikke

= *Drøftelse*

Nyt notat

1. Resumé

Det franske formandskab har lagt op til ny drøftelse af Schengenrådets generelle tilstand i forlængelse af tilsvarende drøftelse ved det første såkaldte Schengen-Råd under rådsmødet i marts 2022. Oprettelsen af Schengen-Rådet skal bidrage til mere politisk styring af Schengenområdet. Der forventes op til rådsmødet fremsendt et drøftelsesdokument om Schengenrådets generelle tilstand med data på centrale områder og spørgsmål til at styre drøftelserne. Fra dansk side støttes målsætningen om mere politisk styring af Schengenområdet gennem drøftelser i Schengen-Rådet, idet der arbejdes for, at Schengen-Rådets relation til andre mødeformater klart defineres. Nærværende dagsordenspunkt rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, retsforbeholdet, gældende dansk ret eller lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

Frankrig har i flere år foreslået oprettelse af et ”internt sikkerhedsråd” for Schengenområdet. I forbindelse med det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) d. 3.-4. februar 2022 i Lille i Frankrig foreslog det franske formandskab oprettelse af såkaldt Schengen-Råd (’Schengen Council’) inden for rammerne af Rådet (retlige og indre anliggender).

Ved rådsmødet (retlige og indre anliggender) d. 3.-4. marts 2022 var Schengenrelaterede emner samlet under et nyt dagsordenspunkt ved overskriften ”Schengen-Rådet”. Der er dermed i praksis tale om et nyt navn for de dele af rådsmøderne, hvor de Schengenassocierede lande (Norge, Island, Liechtenstein og Schweiz) også tidligere har deltaget.

Schengen-Rådet skal bidrage til mere politisk styring af Schengenområdet. Som et element i Schengen-Rådet under rådsmødet (retlige og indre anliggender) d. 3.-4. marts 2022 havde det franske formandskab lagt op til den drøftelse af Schengenrådets generelle tilstand på baggrund af et drøftelsesdokument med et såkaldt Schengenbarometer, som indeholdt data om status på følgende fem områder:

1. Situation ved de ydre grænser
2. Migrationssituationen inden for EU
3. Intern sikkerhed
4. Sundhedsrisici
5. Situationen ved de indre grænser

Drøftelsesdokumentet indeholdt desuden spørgsmål til at styre drøftelserne om Schengenrådets generelle tilstand.

3. Formål og indhold

Det forventes, at det franske formandskab til rådsmødet d. 9.-10. juni 2022 vil fremsende et nyt drøftelsesdokument med et opdateret Schengenbarometer eller oversigtstavle.

Det er uklart, hvordan drøftelserne i Schengen-Rådet fremover nærmere vil relatere sig til Kommissionens Schengen-Forum. Kommissionen har således – som annonceret i Migrations- og Asylopagten fra september 2020 – lanceret Schengen-Forum i 2020 for ”at indlede en inklusiv politisk debat med henblik på at opbygge et stærkere Schengen baseret på gensidig tillid”. Der har været afholdt møder i Schengen-Forum på ministerniveau d. 30. november 2020 og d. 17. maj 2021. Det fremgår af Kommissionens Schengen-strategi fra juni 2021, at Kommissionen planlægger faste møder i Schengenforum.

Det er ligeledes uklart, hvordan Schengenrådet og drøftelsesdokumenter med Schengenbarometret fremover vil relatere sig til rapporter fra Kommissionen. Kommissionen har således tidligere udgivet årlige rapporter om tilstanden i Schengenområdet. Med Kommissionens forslag til revision af Schengenrænsekodeks af 14. december 2021 forpligtes Kommissionen til årligt at udgive rapporter om tilstanden i Schengen-området. Det fremgår af forslaget, at Kommissionen vil integrere et ”State of Schengen Scoreboard” i rapporterne for at vurdere implementeringen af Schengenreglerne i forskellige politikområder på en sammenhængende måde og for bedre at støtte medlemsstaterne i håndtering af udfordringer. Det fremgår af Kommissionens forslag, at rapporterne skal præsenteres for Rådet og Europa-Parlamentet. Ligeledes fremgår det af forslaget, at rapporterne årligt skal diskuteres på Kommissionens møder i Schengenforum.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant

7. Konsekvenser

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

8. Høring

Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) er den 9. februar 2022 blevet orienteret om sagen før rådsmødet (retlige og indre anliggender) d. 3.-4. marts 2022 samt den 19. maj 2022.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter målsætningen om mere politisk styring af Schengenområdet gennem drøftelser i Schengen-Rådet. Der arbejdes fra dansk side på, at et Schengen-Råds relation til andre mødeformater klart defineres.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg blev d. 24. februar 2022 orienteret om oprettelsen af Schengen-Rådet og den planlagte drøftelse af Schengenrådets generelle tilstand på rådsmødet (retlige og indre anliggender) d. 3.-4. marts.

Ukraine: Opfølgning på ti-punktsplanen om håndteringen af fordrevne fra Ukraine

KOM dokument foreligger ikke

= Udveksling af synspunkter

Nyt notat

1. Resumé

På rådsmødet lægges op til en drøftelse af opfølgning på den ti-punktsplan, som Kommissionen har udarbejdet i forbindelse med håndteringen af personer fordrevet fra Ukraine til EU som drøftet på det ekstraordinære RIA i marts 2022. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, retsforbeholdet, gældende dansk ret eller lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

Mere end 6 millioner personer er fordrevet fra Ukraine i løbet af de første knap tre måneder af krigen. Et betydeligt antal af fordrevne ukrainere ses dog at være vendt tilbage til Ukraine. Mere end 8 millioner anslås af UNHCR at være internt fordrevet i Ukraine. Særligt de fire EU-nabolande til Ukraine og Tjekkiet samt Moldova er aktuelt hårdest presset af strømmen af fordrevne, mens flere andre EU-medlemsstater, herunder Danmark, har oplevet massiv sekundær tilstrømning fra frontlinjestaterne.

På baggrund af forslag fra Kommissionen vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) den 4. marts 2022 en gennemførelsesafgørelse om for første gang at aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse² (herefter ”direktivet”). Direktivet er grundlaget for, at EU’s medlemsstater kan tildele midlertidig beskyttelse til fordrevne ukrainere m.fl. Direktivet er også grundlaget for EU-Kommissionens etablering af en såkaldt solidaritetsplatform. Direktivet og rådsafgørelsen er omfattet af retsforbeholdet.

Danmark deltog således ikke i vedtagelsen af rådsafgørelsen, der aktiverede direktivet. Folketinget vedtog den 16. marts 2022 lov nr. 324 af 16. marts 2022 om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine, ”særloven”, der på lange stræk er på linje med direktivet.

3. Formål og indhold

På rådsmødet den 9.-10. juni 2022 forventes en drøftelse af europæisk koordinering af modtagelse af personer fordrevet fra Ukraine, herunder de iværksatte foranstaltninger i EU i form af Kommissionens ti-punktsplan. Det forventes i den forbindelse, at der særligt vil blive drøftet status på flows, kommunikation og koordinering af fordrevne fra Ukraines vidererejser inden for EU, status på overførsler af personer fra Moldova til EU og de Schengen-associerede lande og endelig den EU-registreringsplatform, som Kommissionen arbejder på at etablere.

² Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf.

Kommissionens ti-punktsplan

Kommissionen præsenterede til det ekstraordinære møde i Rådet (retlige og indre anliggender) den 28. marts 2022 en ti-punktsplan, som skulle danne rammerne for vejen frem i forhold til håndteringen af krisen i Ukraine. Konkret består planen af følgende:

1. Udarbejdelsen af en EU-plattform til registrering af fordrevne ukrainere m.fl.,
2. Koordineret EU-tilgang ift. transport og information,
3. Udarbejdelsen af et overblik ift. modtagekapacitet,
4. Etablering af en oversigt over medlemslandenes behov for bedre at kunne modvirke konkrete pres samt en fælles beredskabsplan,
5. Udviklingen af standardprocedurer og ensartede retningslinjer ift. modtagelse og håndtering af børn,
6. En fælles plan for at modvirke menneskesmugling,
7. Solidaritet med Moldova via overførsler samt operationel støtte fra Frontex,
8. Udarbejdelsen af en platform til at samarbejde med tredjelande med henblik på etablering af legale veje,
9. Aktivering af EMPACT netværket og anvendelsen af Europol i arbejdet med organiseret kriminalitet, menneskesmugling samt sikring af gennemførelsen af individuelle sanktioner og
10. Optimering af anvendelsen af EU-fondene via KOM's one stop shop.

En fælles EU-registreringsplatform

Kommissionen arbejder aktuelt på at etablere en registreringsplatform for personer med midlertidig beskyttelse i EU, der giver medlemsstaterne mulighed for at søge personer frem ved navn, fødselsdag eller pasnummer og tjekke, om vedkommende allerede har opnået midlertidig beskyttelse i en anden medlemsstat. En EU-plattform for registrering er nødvendig for at gøre det muligt for medlemsstaterne at udveksle oplysninger samtidig med at muligt misbrug begrænses.

Registreringsplatformen er hjemlet i det midlertidige beskyttelsesdirektiv, der er omfattet af retsforbeholdet, hvilket giver visse udfordring for mulig dansk deltagelse. Samme udfordring gælder for de Schengenassocierede lande. Det er en stor prioritet for regeringen at arbejde for, at der findes en løsning, der giver Danmark og de Schengenassocierede lande mulighed for at kunne tage del i registreringsplatformen.

Modtagelse af personer fordrevet fra Ukraine, der opholder sig i Moldova

Moldova har modtaget et stort antal fordrevne personer fra Ukraine. Medlemsstaterne og den Kommissionen har blandt andet ydet nødhjælp og humanitær bistand for at hjælpe Moldova. Forøgelse af overførsler af personer fordrevet fra Ukraine, der opholder sig i Moldova, til EU i samarbejde med UNHCR og IOM – og støttet med EU-midler - er en EU prioritet. EU-bestræbelserne betyder bl.a., at der er udviklet standardprocedurer for overførsler fra Moldova, herunder i forbindelse med uledsagede mindreårige, der løbende vil blive tilpasset for at tage hensyn til specifikke situationer.

Kommunikation og koordinering af ukrainske fordrevnes vidererejser inden for EU

Der har tidligt efter Ruslands invasion af Ukraine været stort fokus på de enorme bevægelser igennem Europa og vigtigheden af ordentlig informationsdeling til personer fordrevet fra Ukraine, så tidligt som muligt ved deres ankomst til de medlemsstater, der grænser op til Ukraine. Medlemsstaterne har oprettet transport- og informationscentre på centrale steder langs ruterne, som de fordrevne benytter (grænseovergange, bus- og togstationer, store transitindkvarteringscentre). Udvikling af et overblik over alle disse knudepunkter vil gøre det lettere at forbinde dem indbyrdes og afstemme transporttilbuddene, herunder fra den private sektor, med medlemsstaternes modtagekapacitet. Desuden vil Det europæiske Asylagentur i tæt samarbejde med relevante organisationer lette den nødvendige koordinering med hensyn til tilvejebringelse af oplysninger om destinationer med tilstrækkelig modtagelseskapacitet og lette henvisningen af sårbare og uledsagede mindreårige til rette myndigheder.

Flows og kapacitet i medlemsstaterne

Det skønnes, at der er indrejst 25.000-30.000 til Danmark fra Ukraine siden 24. februar 2022. Der er indgivet cirka 26.500 ansøgninger om opholdstilladelse i Danmark efter særloven.

Ifølge tal fra UNHCR fra 5. maj 2022 er 2,4 millioner fordrevne fra Ukraine rejst videre fra frontlinjestaterne og har bevæget sig mod andre lande i Europa. 2,2 millioner har ladet sig registrere med henblik på midlertidig beskyttelse og 26.687 har samlet ansøgt om asyl i EU medlemsstater. Det anslås, at ca. 1,5 millioner er rejst tilbage til Ukraine.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

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

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandrings samarbejde (SPAIS) den 19. maj 2022.

Dansk Flygtningehjælp (DRC) gør i den forbindelse opmærksom på, at den danske regerings primære fokus bør være på at sikre adgang til territoriet og beskyttelse til de mennesker, som flygter fra Ukraine. Regeringens formulerede målsætning om at sikre tilstrækkelige ressourcer til grænsebevogtning

bør følges af tilstrækkelige ressourcer til understøttelse af modtagekapaciteten i de lande, som modtager flest flygtninge fra Ukraine. Det anføres, at Danmark bør vise solidaritet med de lande, som modtager flest flygtninge fra Ukraine, herunder ved at tilbyde omfordeling af flygtninge til Danmark samt ved at suspendere Dublin-overførsler til de EU-medlemsstater, som har bedt om det, medmindre det drejer sig om familiesammenføring. DRC fremfører en række konkrete anbefalinger, herunder at holde EU's medlemsstater ansvarlige for at leve op til forpligtelsen om at støtte mennesker, som flygter fra konflikten i Ukraine uden forskelsbehandling og i overensstemmelse med internationale menneskerettigheder, at gøre det lettere at krydse grænserne, og herunder at undlade at kræve specifikke ID-dokumenter. Desuden anbefales, at der tages hensyn til særlig sårbare grupper i den humanitære indsats i grænseområderne, og at mobilisere støtte til værtslandene for at sikre levering af rettidig livreddende humanitær bistand og adgang til effektive asylprocedure, effektiv ansvarsfordeling og sikring af koordineringsindsatsen under solidaritetsplatformen. Det anbefales yderligere, at EU muliggør adgang til rettigheder i henhold til gældende beskyttelsesordninger uden forskelsbehandling og hurtig adgang til registrering og dermed adgang til rettigheder og tjenester, herunder sundhedspleje, uddannelse, bolig og arbejdsmarked. Endelig anbefales, at medlemsstaterne overvåger bevægelser tilbage til Ukraine for at imødekomme potentielle pendulære bevægelser, og at rettigheder for tredjelandsstatsborgere sikres, og at adgang til international beskyttelse for alle andre asylansøgere opretholdes.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens generelle holdning

EU befinder sig i en helt ekstraordinær situation, og regeringen støtter overordnet et tæt og velkoordineret EU-samarbejde med henblik på en så organiseret og forsvarlig håndtering af situationen som muligt. I forhold til forvaltningen af de ydre grænser er det fra dansk side vigtigt, at der sikres tilstrækkelige ressourcer til opretholdelse af grænsekontrol, så der opretholdes de bedst mulige sikkerhedsforanstaltninger i denne ekstraordinære situation inden for rammerne af medlemsstaternes internationale forpligtelser.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.

Forud for det ekstraordinære rådsmøde (indre anliggender) den 28. marts 2022 blev Folketingets Europaudvalg forelagt sagen om europæisk koordinering af modtagelse af flygtninge fra Ukraine.

Asyl og migration: Opdatering af de fremskridt, der er gjort inden for rammerne af migrations- og asylpagtens første fase

KOM dokument foreligger ikke

= Fremskridtsrapport

Revideret notat.

1. Resumé

Formandskabet forventes på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9.-10. juni 2022 at fremlægge en fremskridtsrapport, som gør status over forhandlingerne i forbindelse med den af det franske formandskab foreslåede trinvis tilgang til den europæiske migrations- og asylpakt. Det forventes, at statusrapporten fra formandskabet vil redegøre for fremskridtene på de enkelte dele af det franske formandskabs forslag om en trinvis tilgang til vedtagelse af de enkelte forslag under pagten. Sagen giver ikke i sig selv anledning til at redegøre for nærhedsprincippet eller retsforbeholdet og giver ikke anledning til at redegøre for gældende ret såvel som lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

Den 23. september 2020 præsenterede Kommissionen et forslag til en europæisk migrations- og asylpakt. På det ekstraordinære rådsmøde den 13. november 2020 fandt den første politiske drøftelse sted. Den tog udgangspunkt i det første udkast til et politisk forståelsespapir udarbejdet af det daværende tyske formandskab om, hvordan Rådet forestiller sig, at man kan nå til generel enighed om de i Pagten indeholdte lovgivningsmæssige initiativer. På rådsmødet i december 2020 fremlagde formandskabet en fremskridtsrapport, som opsummerede Rådets drøftelser henover efteråret. Fremskridtsrapporten blev overordnet godt modtaget af medlemsstaterne. Dog blev det også fremhævet af mange medlemsstater, at der stadig var lang vej til at nå til enighed om især spørgsmålene om solidaritet og grænseprocedurer.

Efterfølgende har pagten været på dagsordenen på rådsmøder i marts og juni 2021, hvor det portugisiske formandskab forsøgte at nå til enighed om de enkelte dele af pagten. Det viste sig svært, særligt i forhold til at finde den rette balance mellem solidaritet og ansvar, men også på grund af flere medlemsstaters synspunkt om, at intet i pagten var vedtaget før alt var vedtaget, den såkaldte pakketilgang. Denne tilgang blev dog undtagelsesvist brudt, da det slovenske formandskab i december 2021 formåede at skabe et kompromis for vedtagelsen af forordning om det europæiske asylagentur (EUAA).

I forbindelse med overtagelsen af formandskabet udsendte Frankrig i januar 2022 et non-paper, som indeholder en trinvis tilgang til, hvordan man kommer videre med forhandlingerne om pagten.

Det franske formandskab har siden lanceringen af deres non-paper fået bred opbakning til deres foreslåede trinvis tilgang, som indeholder lige dele ansvar og solidaritet for hvert trin, og hvor der løbende skal evalueres på fremskridt mhp. at sikre bred tilslutning blandt medlemsstaterne. I forbindelse med konflikten i Ukraine har formandskabet desuden foreslået en revision af Eurodac mhp. fremadrettet at kunne håndtere fremtidig registrering af personer meddelt midlertidig beskyttelsesstatus.

Det franske formandskab forventes på det kommende møde at fremlægge en fremskridtsrapport, der tager udgangspunkt i de forslag, der er fremsat i det franske non-paper.

3. Formål og indhold

Formålet med dagsordenspunktet om migrations- og asylpagten forventes at være en status over de fremskridt, der er opnået på det første trin af den foreslåede trinvis tilgang til migrations- og asylpagten.

Det franske formandskab udsendte den 11. januar 2022 et non-paper vedr. migration og asyl: en trinvis tilgang til fordel for EU og alle medlemsstater. Formålet med det franske non-paper var at komme videre med forhandlingerne om migration- og asylpagten. Det franske formandskab foreslog overordnet en skridt-for-skridt tilgang, hvor der forsøges at komme i mål med visse elementer af Pagten i flere på hinanden følgende skridt.

Det første skridt indebar blandt andet en opdeling af screeningforslaget, således at der kun ville indgå en sikkerheds- og sundhedsscreening i det nye forslag – som muligvis skulle være på pilotbasis eller med en solnedgangsklausul. Desuden foresloges en række indsatser på udsendelsesområdet. Endelig foresloges en solidaritetsmekanisme, således at der på frivillig basis kunne aftales omfordeling efter eftersøgnings- og redningsoperationer. Det foresloges yderligere, at de medlemsstater, som ikke deltog i aftalen, skulle bidrage finansielt til både den afgivende og modtagende medlemsstat. Endelig foresloges for at modvirke sekundær migration, at eksisterende lovgivning, herunder Dublin, burde implementeres bedre, og at national asylpraksis burde harmoniseres yderligere med støtte fra Det Europæiske Asylagentur (EUAA).

Det forventes, at der i formandskabets forslag til det første trin, som skal drøftes på rådsmødet den 10. juni, vil indgå elementer om status på forhandlingerne om Eurodac, screening og solidaritetsmekanismen, som indeholdt i det oprindelige non-paper. Formandskabet har endnu ikke fremlagt fremskridtsrapporten, der skal drøftes til mødet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

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

8. Høring

Sagen har tidligere være forelagt SPAIS den 18. maj 2021, den 22. februar 2021, den 13. november 2020, den 27. oktober 2020 og den 17. september 2020. Desuden har sagen været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) den 9. februar 2022. I den anledning gav Dansk Flygtningehjælp udtryk for, at det europæiske asylsystem burde blive implementeret på en ordentlig måde i samtlige medlemsstater, ligesom at alle medlemsstater burde udvise reel solidaritet med hinanden, f.eks. i form af omfordeling. Dansk Flygtningehjælp fremhævede, at det var afgørende, at asylansøgere fik adgang til territoriet og til fair og effektive asylprocedurer. Dansk Flygtningehjælp bemærkede i den henseende, at grænseprocedurer kun skulle benyttes i meget begrænset omfang og for en tydeligt afgrænset gruppe af asylansøgere, og at det altid burde være muligt for en asylansøger at komme over i den normale procedure, hvis sagen ikke passede til en grænseprocedure. Dansk Flygtningehjælp bemærkede endeligt, at et ensidigt fokus på udsendelse af afviste asylansøgere ville have alvorlige konsekvenser for asylansøgere rettigheder.

Amnesty International udtrykte ved SPAIS høring den 9. februar, at pagten overordnet vægtede medlemsstaters ønske om grænsekontrol over deres internationale forpligtelser til at sikre migranternes grundlæggende rettigheder. Amnesty International bemærkede, at pagten ville belønne medlemsstaternes manglende ansvarstagen, og at regeringens forståelse af solidaritetsbidraget burde øges. Amnesty International opfordrede regeringen i den forbindelse til at tilslutte sig den såkaldte Malta-aftale om at øge omfordeling blandt medlemsstaterne. Amnesty bemærkede endvidere, at pagten lagde op til et øget samarbejde med tredjelande, som ikke nødvendig kunne garantere overholdelse af grundlæggende rettigheder. Derudover bemærkede Amnesty International deres bekymring for den såkaldte ”fast-track” grænseprocedure, hvorved migranter, der ikke bedømmes som havende behov for beskyttelse bliver overdraget til en hurtig udsendelsesprocedure. Amnesty gjorde i den forbindelse opmærksom på, at lignende tilgange i Grækenland ikke har været effektive og havde ført til overfyldte flygtningelejr. Desuden understregede Amnesty International, at medlemsstater under ”fast-track” proceduren fortsat havde ansvar for at sikre overholdelse af migranternes rettigheder, herunder forbuddet mod refoulement.

Sagen har senest været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) den 19 maj 2022. I den anledning har Dansk Flygtningehjælp (DRC) gjort opmærksom på, at EU har reageret hurtigt både politisk og økonomisk på den massive fordrivelse og de store humanitære behov, som krigen i Ukraine har medført. Det understreges, at reaktionen på den humanitære krise og den solidaritet, som stater har udvist, er positiv og et godt eksempel på, hvad EU formår i fællesskab, når den politiske vilje er til stede. DRC opfordrer desuden til, at erfaringerne fra modtagelsen af flygtninge

fra krigen i Ukraine informerer det videre arbejde med asyl- og migrationspagten. DRC understreger særligt, at solidaritetsbidrag bør have som primære formål at sikre passende og værdig modtagelse og adgang til fair og effektive asylprocedurer til dem, som søger beskyttelse, snarere end at måles på, hvorvidt det fører til en reduktion i de irregulære flows.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Det forventes, at der overordnet fortsat vil være bred opbakning til formandskabets forslag om en trinvis proces og opbakning til at færdiggøre det konkrete indhold af det første trin. Dog vil det være vægtningen af de enkelte elementer i det første trin, der fortsat kan være uenighed om

Balancen mellem ansvar og solidaritet medlemsstaterne imellem forventes at være en stor udfordring at nå til enighed om. Det forventes derfor, at solidaritetsmekanismen anses som det afgørende element, og at frontlinjestaterne på linje med tidligere i forhandlingerne vil kræve en klar ramme for, hvorledes medlemsstaterne skal udvise solidaritet over for andre medlemsstater, der er udsat for migrationspres.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter det franske formandskabs forslag om en skridt-for-skridt tilgang til migrations- og asylpagten og finder det vigtigt, at der hurtigt opnås enighed om den rette balance mellem solidaritet og ansvar, som indgår i det første trin. Regeringen støtter derfor en trinvis tilgang til den videre vej frem herunder ift. screeningforordningen. Regeringen anerkender desuden, at frontlinjestater kan være udsat for et betydeligt migrationspres, og at der, såfremt dette er tilfældet, kan være behov for konkrete solidaritetsbidrag fra EU's institutioner og andre medlemsstater. Fra regeringens side vurderes solidaritetsbidrag kun at være effektive, såfremt de fører til en reduktion i de irregulære flows, der har skaber migrationspresset. Hovedfokus bør derfor være på solidaritetsbidrag i form af indsatser i tredjelande langs migrationsruterne, herunder særligt i nabolande til Schengenområdet, og indsatser, der styrker den ydre grænseforvaltning. Endeligt bør der være fokus på solidaritetsbidrag, der kan sikre, at udsendelse intensiveres. Endelig støtter regeringen en hurtig vedtagelse af de foreslåede ændringer til Eurodac-forordningen.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Folketingets Europaudvalg den 24. februar 2022. Sagen har desuden været forelagt Europaudvalget til orientering torsdag den 4. marts 2021 og torsdag den 3. juni 2021. Sagen har desuden været forelagt for Europaudvalget den 12. november 2020 og 8. december 2020 til orientering. Sagen blev første gang forelagt for Europaudvalget den 1. oktober 2020 til orientering.