



**Udlændinge- og  
Integrationsministeriet**

**SAMLENOTAT**  
**vedrørende en sag under Udlændinge- og Integrationsministeriets ressort,**  
**der forventes behandlet på et snarligt rådsmøde**

**Screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser. S. 2**

**KOM(2020) 612 endelig**

= Sagen er ikke på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender den 9.-10. juni 2022, men forventes sat på dagsordenen for et snarligt rådsmøde med henblik på generel indstilling.

## Screening af tredjelandstatsborgere ved de ydre grænser

### KOM(2020) 612 endelig

= Generel indstilling

*Nyt notat*

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet, idet der dog er tale om en udbygning af Schengenreglerne.<sup>1</sup>

#### 1. Resumé

*Det franske formandskab har den 31. maj 2022 indikeret, at forslaget til forordning om screening af tredjelandstatsborgere ved de ydre grænser vil blive sat på et snarligt rådsmøde til generel indstilling. Forslaget til screeningsprocedureforordning blev fremsat af Kommissionen den 23. september 2020 som en del af Kommissionens forslag til en europæisk migrations- og asylpagt. I forslaget lægger Kommissionen op til nye procedurer for hurtigt at kunne fastslå status på irregulære migranter ved ankomst på den ydre grænse eller på medlemsstaternes territorie. Forslaget skal således bidrage til at sikre, at alle tredjelandstatsborgere, som pågribes ved de ydre grænser i forbindelse med ulovlig indrejse på medlemsstaternes område, eller som pågribes inde på deres område efter at være indrejst på medlemsstaternes område uden tilladelse, hurtigt (som udgangspunkt inden for 5 dage) bliver henvist til den rette procedure, dvs. asylprocedure eller udsendelsesprocedure. Screeningen består desuden af et identitetstjek, et sikkerhedstjek, et sundhedstjek, et sårbarhedstjek samt registrering af biometri i relevante registre. Efter forslaget skal medlemsstaterne sikre en uafhængig overvågningsmekanisme, der skal overvåge overholdelsen af grundlæggende rettigheder. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Hvis Danmark tilslutter sig forslaget, vurderes det at have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.*

#### 2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2020) 612 endelig af 23. september 2020 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af screening af tredjelandstatsborgere ved de ydre grænser og om ændring af forordning (EF) nr. 767/2008, (EU) 2017/2226, (EU) 2018/1240 og (EU) 2019/817.

---

<sup>1</sup> Forslaget til forordning er fremsat efter Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 77, stk. 2, litra b) og d). 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.

Forslaget er fremsat som led i Kommissionens forslag til en ny pagt om migration og asyl og blev fremsat sammen med fire andre forslag: Et forslag til en ny forordning om asyl- og migrationsforvaltning, et forslag om ændring af forslaget fra 2016 om en forordning om asylprocedurer, et forslag til forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure samt et forslag om ændring af forslaget fra 2016 om omarbejdning af Eurodac-forordningen.

Formandskabet har på baggrund af drøftelserne af forslaget i Rådet fremlagt en række kompromisforslag, og nærværende notat tager afsæt i det seneste kompromisforslag af 13. maj 2022.

Det franske formandskab har den 31. maj 2022 indikeret, at forslaget til forordning om screening af tredjelandsstatsborgere ved de ydre grænser vil blive sat på Coreper-dagsordenen den 8. juni 2022 til generel indstilling.

### Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i artikel 77, stk. 2, litra b) og d), i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF). Artikel 77, stk. 2, litra b), vedrører udformning af en politik til personkontrol og effektiv overvågning ved passage af de ydre grænser, og litra d) i samme stykke vedrører udformningen af en politik med henblik på nødvendige tiltag til den gradvise udvikling af et integreret system for forvaltningen af de ydre grænser.

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal. Europa-Parlamentet træffer beslutning ved simpelt flertal.

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 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.

## **3. Formål og indhold**

### 3.1 Generelt

Med forslaget indføres en screeningsprocedure før tilladt indrejse, som skal gælde for alle tredjelandsstatsborgere, som pågribes ved de ydre grænser eller ilandsættes på en medlemsstats område efter en eftersøgnings- og redningsaktion uden at opfylde indrejsebetingelserne. Forslaget omfatter endvidere tredjelandsstatsborgere, der har søgt om international beskyttelse ved en grænseovergang på den ydre grænse, uden at opfylde indrejsebetingelserne. Endelig omfatter forslaget tredjelandsstatsborgere, der befinder sig på medlemsstaternes område, hvis det ikke kan påvises, at de på lovlig vis har passeret en ydre grænse for at indrejse på medlemsstaternes område. Formålet med screeningen er at bidrage til den nye samlede tilgang til migration og

blandede strømme ved at sikre, at personers identitet, men også eventuelle sundheds- og sikkerhedsrisici hurtigt fastslås, og at personer omfattet af forslaget, hurtigt henvises til den relevante asyl- eller tilbagesendelsesprocedure.

Forslaget har endvidere til formål:

- at øge sikkerheden i Schengenområdet ved at skabe ensartede regler for identifikation af tredjelandstatsborgere, der ikke opfylder indrejsebetingelserne som omhandlet i Schengengrænsekodex, og underkaste dem helbredstjek og sikkerhedskontrol ved de ydre grænser,
- at præcisere, at indrejse ikke er tilladt for tredjelandstatsborgere, medmindre de udtrykkeligt har fået tilladelse til indrejse efter en vurdering af indrejsebetingelserne, eller når medlemsstaten beslutter at anvende særlige regler i individuelle tilfælde,
- at indføre et ensartet værktøj, med hvilket alle tredjelandstatsborgere, der befinder sig ved de ydre grænser uden at opfylde indrejsebetingelserne, eller som ilandsættes efter en eftersøgnings- og redningsaktion, henvises til de relevante asyl- eller tilbagesendelsesprocedurer, og
- at skabe en EU-ramme til screening af tredjelandstatsborgere, der er indrejst på medlemsstaternes område uden tilladelse, og som pågribes på deres område.

### 3.2. Anvendelsesområde og tidsfrister

#### *3.2.1. Screening ved de ydre grænser*

Screening skal ifølge forslaget finde anvendelse ved de ydre grænser for:

- tredjelandstatsborgere, der pågribes i forbindelse med irregulær krydsning af den ydre grænse uden at opfylde indrejsebetingelserne, udover tredjelandstatsborgere, som medlemsstater ikke er forpligtet til at optage biometri af ifølge Eurodac-forordningen,
- tredjelandstatsborgere, der ilandsættes på en medlemsstats område efter en eftersøgnings- og redningsaktion uden at opfylde indrejsebetingelserne, og
- tredjelandstatsborgere, der søger international beskyttelse ved grænseovergangssteder eller i transitområder uden at opfylde indrejsebetingelserne.

Under screeningen må de persongrupper, der fremgår ovenfor, ikke tillades indrejse på en medlemsstats område, og medlemsstaterne skal sikre, at personer omfattet af screeningen står til myndighedernes rådighed under hele proceduren.

Screeningen af disse grupper skal generelt foretages på steder ved eller i nærheden af de ydre grænser eller ved andre bestemte steder på territoriet. Screeningens skal foretages hurtigst muligt og afsluttes senest 5 dage efter pågribelse, ilandsætning eller fremmøde ved grænseovergangen.

Under ekstraordinære omstændigheder, hvor et uforholdsmæssigt stort antal tredjelandstatsborgere skal screenes samtidig, hvilket i praksis gør det umuligt at afslutte screeningen inden for denne frist, kan fristen på 5 dage forlænges med op til yderligere 5 dage.

Hvis tidsfristen ikke overholdes, bliver screeningen afsluttet, og den pågældende udlænding skal herefter henvises til den relevante procedure. Hvor nødvendigt skal uafsluttede dele af proceduren færdiggøres under den efterfølgende procedure.

### *3.2.2. Screening af tredjelandstatsborgere, der pågribes på medlemsstaternes område*

Screening skal ifølge forslaget også finde anvendelse for tredjelandstatsborgere, der pågribes på en medlemsstats område, hvis der er tegn på, at de pågældende personer ved indrejse har unddraget sig ind- og udrejsekontrol ved de ydre grænser.

Screeningen af denne gruppe skal foretages på et passende sted inden for en medlemsstats område, og medlemsstaterne skal sikre, at personer omfattet af screeningen står til myndighedernes rådighed under hele proceduren. Screeningen skal foretages hurtigst muligt og afsluttes inden for 5 dage.

### *3.2.3. Undtagelser til screeningsproceduren.*

Det er ikke hensigten, at screeningen skal finde anvendelse for personer, der opfylder indrejsebetingelserne i artikel 6 i forordning (EU) 2016/399 (Schengengrænsekodex). Hvis det under screeningen viser sig, at de pågældende tredjelandstatsborgere opfylder disse betingelser, bør screeningen straks ophøre, og tredjelandstatsborgeren bør gives tilladelse til indrejse på medlemsstatens område. Dette gælder også, hvis medlemsstaten kan eller er forpligtet til at anvende en undtagelse for så vidt angår indrejsebetingelserne, jf. artikel 6, stk. 5, i Schengengrænsekodex.

Screening finder heller ikke anvendelse for tredjelandstatsborgere, der bliver pågrebet på en medlemsstats område, og hvis tilladelse til ophold er udløbet (f.eks. for en person, som er forblevet efter udløbet af et visum eller en udstedt opholdstilladelse). Det skyldes, at denne gruppe har været underlagt ind- og udrejsekontrol ved ankomsten til Schengenområdet.

## 3.3. Screenings indhold

Screeningen foreslås med forslaget at omfatte:

- et sårbarhedstjek,
- et indledende helbredstjek, medmindre kvalificeret sundhedspersonale vurderer, at dette ikke er nødvendigt,
- et identitetstjek sammenholdt med oplysninger i europæiske databaser,
- registrering af biometriske oplysninger (dvs. oplysninger om fingeraftryk og ansigtsbillede) i relevante databaser, såfremt det endnu ikke er sket,

- et sikkerhedstjek gennem forespørgsel i relevante nationale databaser og EU-databaser, navnlig Schengen-informationssystemet (SIS), for at verificere, at den pågældende person ikke udgør en trussel mod den indre sikkerhed,
- udfyldelse af en screeningformular, som de kompetente myndigheder skal udfylde ved afslutningen af screeningen, og
- efterfølgende henvisning til den relevante asyl- eller tilbagesendelsesprocedure.

### 3.4. Assistance fra Frontex og EU's Asylagentur

Det foreslås, at de nationale myndigheder under screeningen kan bistås eller støttes af eksperter eller forbindelsesofficerer og hold, der indsættes af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) og Det Europæiske Asylagentur, inden for rammerne af deres ansvarsområder.

### 3.5. Grundlæggende rettigheder

Ifølge forslaget skal de berørte personers grundlæggende rettigheder beskyttes ved hjælp af en uafhængig overvågningsmekanisme, der sikres af medlemsstaterne. Mekanismen skal sikre overholdelse af EU- og folkeretten og chartret om grundlæggende rettigheder, herunder i forbindelse med adgang til asylproceduren og princippet om non-refoulement.

EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder skal ifølge forslaget yde generel vejledning til medlemsstaterne i forbindelse med sikring af en sådan uafhængig overvågningsmekanisme for grundlæggende rettigheder i forbindelse med screeningen.

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

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

## **5. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har henvist til, at målene for nærværende forslag ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne på centralt, regionalt eller lokalt plan, men på grund af den påtænkte handlings omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan. Det skyldes, at de vedrører personkontrol ved de ydre grænser og effektiv overvågning af passage af de ydre grænser, hvilket er i alle medlemsstaters interesse, idet det bør bidrage til at bekæmpe ulovlig indvandring og menneskehandel og forebygge enhver trussel mod medlemsstaternes indre sikkerhed, offentlige orden, offentlige sundhed og internationale forbindelser.

Derudover har Kommissionen henvist til, at de foreslåede foranstaltninger supplerer de eksisterende regler om grænsekontrol ved de ydre grænser, der er fastsat i Schengengrænsekodeks, og andre foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til artikel 77, stk. 2, litra b), i TEUF. De bidrager til at opretholde området uden kontrol ved de indre grænser, idet de forbedrer de kompetente myndigheders oversigt over, hvem der passerer de ydre grænser, og bidrager til en mere effektiv fastlæggelse af den procedure, der skal anvendes for de pågældende tredjelandstatsborgere.

Unionen kan derfor vedtage de foreslåede foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Nærhedsprincippet vurderes på denne baggrund at være opfyldt.

## **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 tredjelandstatsborgere.

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 Schengenområdets ydre grænser, ligesom den indeholder bestemmelser med henblik på at sikre, at personer ikke kontrolleres ved passage af de indre grænser mellem medlemsstaterne. De nødvendige ændringer af dansk ret som følge af vedtagelsen af Schengengrænsekodeks blev oprindeligt gennemført i dansk lovgivning ved lov nr. 301 af 19. april 2006.

De foreslåede foranstaltninger i Kommissionens forslag til forordning om indførelse af screening af tredjelandstatsborgere ved de ydre grænser supplerer de eksisterende regler om grænsekontrol ved de ydre grænser, der er fastsat i Schengengrænsekodeks.

Kontrollen med udlændinges indrejse, ophold og udrejse mv. reguleres af udlændingelovens kapitel 7. Det følger af udlændingelovens § 38, stk. 1, som ændret senest ved lov nr. 738 af 8. juni 2018, at ved grænsen til et land, der ikke er tilsluttet Schengenkonventionen, skal ind- og udrejsekontrol finde sted i medfør af Schengengrænsekodeks' artikel 7 og 8.

Udlændingelovens §§ 40 a og 40 b, indeholder bestemmelser om optagelse af biometri (fingeraftryk og personfoto) af udlændinge samt om anvendelse og opbevaring af disse oplysninger.

Efter Eurodac-forordningen, der blev gennemført i dansk ret ved lov nr. 323 af 18. maj 2005, er medlemsstaterne forpligtet til at optage fingeraftryk mv. af asylansøgere og udlændinge, som er indrejst ulovligt i Schengenområdet, til en fælles europæisk database.

## **7. Konsekvenser**

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som anført er forslaget omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil alene have lovgivningsmæssige konsekvenser, hvis Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks stilling inden seks måneder efter forslagets vedtagelse træffer afgørelse om, at Danmark vil

gennemføre forordningen i dansk ret. En sådan gennemførelse vurderes at have lovgivningsmæssige konsekvenser, herunder ved ændringer af udlændingeloven, bl.a. i forhold til bestemmelser om kontrollen med udlændinges indrejse og relevante myndigheders kompetence.

### Økonomiske konsekvenser

Kommissionen angiver, at forslaget til forordning har virkninger for EU-budgettet. De samlede finansielle ressourcer, der er nødvendige for at støtte gennemførelsen af dette forslag, anslås at beløbe sig til ca. 418 mio. EUR på EU-niveau i perioden 2021-2027. Kommissionen har anført, at der er mulighed for medfinansiering af omkostningerne under EU's instrument for grænser og visum (BMVI). BMVI-midlerne er allerede afsat under EU's flerårige finansielle ramme (MFF) for 2021-2027. Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU's budget.

Forslaget indeholder ikke elementer om etablering af særlige it-løsninger hverken nationalt eller på europæisk plan til at understøtte screeningen. Screeningens skal dog bl.a. omfatte identifikation, registrering af biometriske oplysninger samt sikkerhedskontrol i relevante nationale og europæiske databaser. Det kan derfor ikke udelukkes, at implementering af forslaget vil medføre nationale it-omkostninger, såfremt der bliver behov for nationale it-løsninger, der understøtter adgange for de relevante myndigheder til søgninger og registreringer i relevante danske og europæiske databaser, i det omfang de ikke allerede findes. Såfremt den i forslaget omtalte "screeningformular" skal udarbejdes nationalt og digitaliseres, kan dette også medføre nationale it-omkostninger til implementeringen.

På baggrund af det foreliggende forslag er det ikke muligt nærmere at estimere disse eventuelle omkostninger, samt hvilke myndigheder der evt. kommer til at bære dem. Det bemærkes, at afledte nationale udgifter som følge af EU-retsakter afholdes inden for de berørte ministeriers eksisterende bevillingsramme, jf. budgetvejledningens bestemmelser herom.

Der vil blive iværksat et arbejde med henblik på en nærmere vurdering af de økonomiske konsekvenser, herunder et foreløbigt skøn over danske udgifter til bl.a. udvikling af de nationale systemer, såfremt det vurderes, at der er behov for disse.

## **8. Høring**

Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) er i november 2020 blevet forelagt samlenotat om den samlede migrations- og asylpagt. Endvidere har grund- og nærhedsnotatet om forslaget i november 2020 været forelagt udvalget. Sagen er endvidere forelagt specialudvalget den 1. juni 2022.

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

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.



## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen er overordnet positiv over for Kommissionens udspil, herunder styrkelsen af de ydre grænser. Det er vigtigt at sikre en mere effektiv identifikation af personer, der har behov for international beskyttelse, samt en mere effektiv tilbagesendelse af personer, der ikke har behov for beskyttelse. Der er behov for at sikre, at forslaget kan bidrage til at sikre en begrænsning af sekundær bevægelser inden for EU, og at sundhedstjekket ikke formaliseres unødvendigt.

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

Folketingets Europaudvalg (FEU) er den 9. december 2020 forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 14. december 2020 blevet forelagt den samlede migrations- og asylpagt, herunder forslaget om screening. Endvidere er grund- og nærhedsnotat om forslaget oversendt til FEU den 30. november 2020.