

NOTAT

16. november 2016

EU STRAMMER KONTROLLEN MED DE YDRE GRÆNSER – IGEN

Kontakt:

Jurist, Nadja Schou Lauridsen

+45 21 54 87 97

nsl@thinkeuropa.dk

RESUME EU lancerer nu et tiltag, der skal sikre, at der kommer bedre styr på, hvem der kommer til Europa. Kommissionens nye forslag til det såkaldte ETIAS-system til forhåndsautorisation af personer, der har visumfri adgang til Schengen, er et vigtigt bidrag til at styrke kontrollen med EU's ydre grænser. Fremover vil op imod 30 millioner personer, der rejser til Europa fra tredjelande, blive registreret i systemet, der således vil være langt større end selv det amerikanske ESTA-system.

Kommissions forslag kommer samtidig med, at EU lægger sidste hånd på et Entry-Exit-System, der skal erstatte den manuelle stempeling af pas med et automatiseret system, der registrerer ind- og udrejse af Schengen og krydstjekker med EU's databaser for kriminalitetsbekæmpelse.

Disse to tiltag kommer i forlængelse af, at EU's grænseagentur Frontex har fået tilført ekstra muskler og fået et korps af grænse- og kystvagter fra medlemslandene, der kan sendes til Schengens ydre grænser, hvis der opstår pres.

Samlet set er der tale om en stor opgradering af grænserne, men det står ikke alene. EU's aftale med Tyrkiet og lukningen af den såkaldte Vestbalkan-rute har allerede medført drastiske fald i antallet af personer, der krydser grænserne ulovligt. Alene i fjerde kvartal af 2015 kom knap én million flygtninge og migranter over den østlige middelhavsroute og Vestbalkan-ruten. Antallet er i andet kvartal af 2016 helt nede på under 20.000 personer.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Kommissionens nye forslag til et europæisk system for forhåndsregistrering af tilrejsende fra lande, der er visumfritaget – det såkaldte ETIAS – er det seneste i rækken af nye initiativer, der skal sikre EU's ydre grænser.
- Det nye system vil ligne det, der kendes fra USA (ESTA) samt Canada og Australien (ETA). Kommissionen forventer, at ETIAS-forslaget kan vedtages i 2017, og at det nye system bliver operationelt fra 2020.
- Kort sagt skal tilrejsende uden for EU registreres i ETIAS forud for afrejse, og den tilrejsende får herefter autorisation. Tilrejsende vil dog stadig være genstand for almindelige tjek for grænsen. Personer, der er omfattet af visumkrav, registreres allerede i EU-databasen VIS.
- ETIAS krydstjekker de indtastede oplysninger med EU's databaser til kriminalitetsbekæmpelse (Schengens Informationssystem, SIS II, og Europols Informationssystem, EIS) og databaser over stjalne rejsedokumenter og visumdatabase VIS. Det er uvist, hvordan sammenhængen til passageroplysningsregisteret bliver.
- Det forventes, at ETIAS-systemet kommer til at koste omkring 212 millioner euro at etablere, og at de årlige udgifter vil ligge på omkring 85 millioner euro. Men ETIAS vil være selvfinansieret i kraft af et gebyr på 5 euro for at få behandlet en ansøgning.
- Tidligere på året foreslog Kommissionen også et nyt *Entry-Exit-System* system til kontrol ved ind- og udrejse i Schengen-området. Systemet skal erstatte det nuværende system med stempeling af pas, således at registrering sker på en automatiseret måde og oplysningerne krydstjekkes med andre systemer.
- EU's grænseagentur Frontex har for nyligt fået tilført ekstra ressourcer for at øge sikkerheden og kontrollen ved de ydre grænser. De nye regler fastlægger bl.a. et fælles grænsevagtskorps på 1.500 personer, der kan hjælpe med grænsebevogtningen ved de ydre grænser.
- De nye regler står dog ikke alene. EU's aftale med Tyrkiet og lukningen af Vestbalkan-ruten har medført, at der er kommet markant færre flygtninge og migranter til Europa. Mens der i fjerde kvartal 2015 kom knap én million personer til Europa over Vestbalkan-ruten og den østlige middelhavsroute, viser de nyeste tal fra andet kvartal i år, at antallet er helt nede på 20.000 personer.

I dag fremsætter Kommissionen forslag til et europæiske system for forhåndsregistrering af tilrejsende fra lande, der er visumfritaget.¹ Forslaget er det seneste i rækken af forslag, der skal sikre mere effektiv kontrol ved EU's ydre grænser. Allerede i marts foreslog Kommissionen et nyt system for registrering af ind- og udrejsende (*Entry-Exit-system*), og for blot en måned siden trådte reglerne om den nye grænse- og kystvagt i kraft. Alle tre retsakter skal forbedre kontrollen ved Schengens ydre grænser, og kommer ovenpå flygtningekrisen, der har udstillet svaghederne i den eksisterende grænsebevogtningskonstruktion.

Schengen-systemet hviler netop på, at EU's ydre grænser er stærke, således at den indre kontrol mellem Schengen-landene ikke er nødvendig. Men da nogle af medlemslandene ikke har haft en ordentlig grænsekontrol ved de ydre grænser, har flere EU-lande herunder Danmark igennem en længere periode genindført midlertidig indre grænsekontrol. Udviklingen er imidlertid ved at vende. Flygtningestrømmen aftaget markant efter lukningen af Vestbalkan-ruten, og efter EU indgik en aftale med Tyrkiet, der hindrer flygtninge fra at tage rejsen over havet til Grækenland.

Der er altså sket en stor udvikling mht. Schengens ydre grænser, og EU er begyndt at levere nogle af de løsninger, som mange europæiske borgere har efterlyst. Det er dog vigtigt, at EU ikke kommer i en lignende situation, som den vi så i efteråret 2015. Derfor fortsætter EU med at iværksætte initiativer efter den succesfulde aftale med Tyrkiet. De tre nye retsakter, der nu er fremlagt, er et vigtigt og afgørende skridt mod en langt stærkere ydre grænsekontrol. Målet er, at EU gennem en afsikring af de ydre grænser og effektiv kontrol med dem, der ankommer til Europa, kan genskabe tilliden til Schengen-samarbejdet, så den midlertidige grænsekontrol ved de indre grænser igen kan ophæves.

Nyeste skud på stammen: ETIAS

ETIAS (EU Travel Information and Authorisation System), vil komme til at ligne systemer, der kendes fra USA (ESTA) samt Canada og Australien (ETA). Systemet kommer dog til at være noget større, da det forventes, at systemet skal tage sig af 30 millioner ansøgningerne årligt, mens de tre landes systemer kun tager sig af 17 millioner tilsammen.² Kommissionen forventer, at ETIAS-forslaget kan vedtages i 2017, og at det nye system bliver operationelt fra 2020.

¹ Udkast til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et EU-system for rejseoplysninger og rejsetilladelser (ETIAS) og om ændring af forordning (EF) nr. 1931/2006, (EU) nr. 515/2014, (EU) nr. 2016/399, (EU) nr. 2016/794) og (EU) nr. 2016/1624

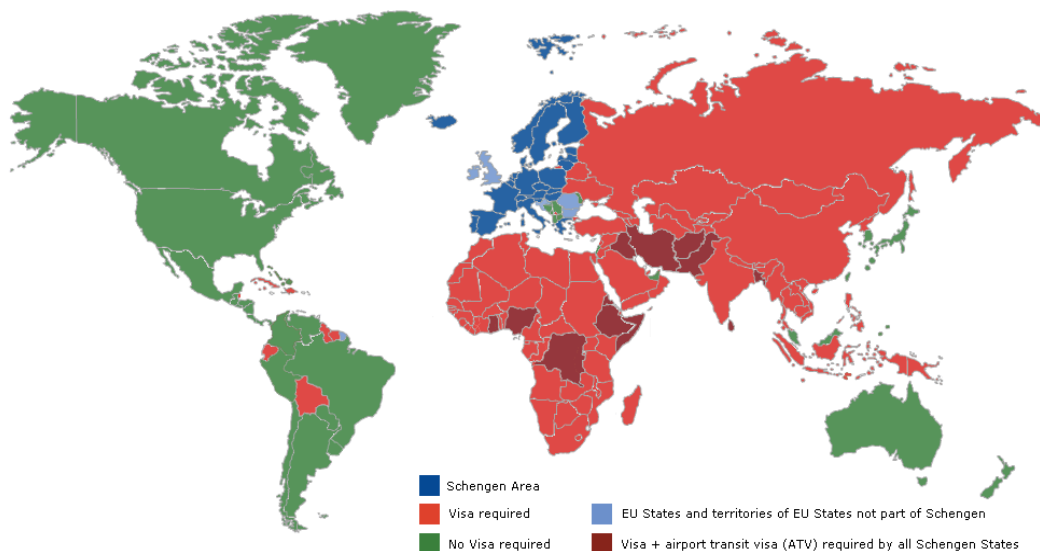
² High-level expert group on information systems and interoperability Subgroup on new systems – meeting of 14 September, 2016, <http://www.statewatch.org/news/2016/nov/eu-com-etias.pdf>.

ETIAS kommer til at gælde for personer fra lande, der er visum-fritaget, mens personer fra lande, hvor der er krav om visum til Schengen, allerede registreres i EU's database VIS (Visa Information System). Systemet foretager en forhåndsautorisation af ansøgerne. Det tjekkes, om de lever op til kravene for at rejse til Schengen visumfrit, og om de udgør en indvandrings- eller sikkerhedsrisiko. Oplysninger tjekkes op imod de allerede eksisterende EU-databaser. De relevante EU-databaser er VIS, Europols Informationssystem (EIS), Schengens Informationssystem (SIS II), samt Interpols database over stjålne og bortkomne rejsedokumenter (SLTD). Til sammen har disse databaser mere end 100 millioner oplysninger om bl.a. stjålne pas, eftersøgte personer, personer der har fået afvist visum og fremmedkrigere.

Systemet kommer som minimum til at omfatte personer fra lande, der er visum-fritaget til kortere ophold i Schengen-zonen (dvs. 90 dage inden for en periode på 180 dage). Og det forventes, at 95 pct. af ansøgningerne kan gennemgås automatisk, og at alle ansøgninger kan behandles inden for 72 timer. ETIAS fremhæves som særligt vigtigt, da flere og flere lande kommer på listen over lande der er visumfritaget til Schengen. I dag er der 1.4 milliarder personer fra 60 lande, der er visumfritaget, hvoraf hovedparten er vestlige lande.³

Figur 1. Særligt vestlige lande er visumfritaget

Visa requirements for the Schengen Area



Kilde: http://ec.europa.eu/dgs/home-affairs/what-we-do/policies/borders-and-visas/visa-policy/index_en.htm.

³ Rådets forordning (EF) nr. 539/2001 af 15. marts 2001 om fastlæggelse af listen over de tredjelande, hvis statsborgere skal være i besiddelse af visum ved passage af de ydre grænser, og listen over de tredjelande, hvis statsborgere er fritaget for dette krav med senere ændringer, bilag II.

Systemet kan om muligt også komme til at gælde for briterne, når de forlader EU, med mindre de ikke får en aftale om visum-fritagelse som led i Brexit-forhandlingerne. Dermed risikerer briterne – ligesom personer fra andre lande, der er visumfritaget – at skulle betale et mindre gebyr (5 euro), når de rejser til et EU-land. Det vides ikke, om briterne vil lave et lignede system som ETIAS. Som det er i dag, er det ikke tilfældet.

Det forventes, at ETIAS-systemet kommer til at koste omkring 212 millioner euro at etablere, og at de årlige udgifter vil ligge på omkring 85 millioner euro. Men ETIAS vil være selvfinansieret i kraft af et gebyr på 5 euro for at få behandlet en ansøgning.

EU vil sikre automatiseret kontrol ved grænserne

ETIAS-forslaget er blot det seneste forslag i rækken, der skal sikre mere effektiv og sikker kontrol ved Schengens ydre grænser. Tidligere i år foreslog Kommissionen et såkaldt *Entry-Exit-system* (EES), der allerede ventes vedtaget i næste måned. EES erstatter det nuværende system med manuel stemping af pas, som ud over at være tidskrævende ikke giver ordentligt data og heller ikke opfanger dem, hvis opholdstilladelse er udløbet.⁴

Systemet kommer til at skulle bidrage til mange millioner kontroller hvert år. Alene i 2015 besøgte mere end 50 millioner personer Schengen og krydsede de ydre grænser mere end 200 millioner gange.⁵

EES kommer automatisk til at krydstjekke data med SIS II og Interpols database over stjålne og bortkomne rejsedokumenter og bliver koblet sammen med visum-databasen VIS og den nye database ETIAS. Der er også en ændring på vej i Schengengrænse-kodekset, der sikrer, at også EU-borgere og andre, der har ret til fri bevægelighed, er genstand for øget kontrol ved de ydre grænser.⁶

Forskellen på ETIAS og EES er, at EES er et kontrolsystem, mens ETIAS er et forhåndautorisationssystem. Det betyder, at også dem, der har fået autorisation til at rejse til Schengen i ETIAS, skal tjekkes ved ind- og udrejse i EES. Systemerne vil være en enorm opgradering for kontrollen med Schengens ydre grænser.

⁴ Kommissionens pressemeddelelse om Stærkere og mere intelligente grænser i EU: Kommissionen fremsætter forslag til oprettelse af et ind- og udrejsesystem, 2016, (http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1247_en.htm)

⁵ Kommissionen, Kommissionen indleder drøftelser om den fremtidige ramme for mere robuste og intelligente IT-systemer med henblik på grænseforvaltning og den indre sikkerhed, 2016, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1248_da.htm.

⁶ Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EF) nr. 562/2006 (Schengen-grænsekodeksen) for så vidt angår en styrkelse af kontrollen i relevante databaser ved de ydre grænser, KOM(2015)670 final, 2015.

Samtidig med at sikkerheden forbedres, vil automatikken i systemerne betyde en øget effektivitet i kontrollen.

Det kan dog ikke forventes, at systemerne vil blive gennemført inden for meget kort tid. Der skal først opbygges platforme, der kan håndtere den store mængde data, der kommer til at være i systemerne. De forskellige ydre grænsepunkter (f.eks. Kastrup lufthavn) vil herefter skulle gennemføre de tekniske løsninger, ligesom personale skal uddannes til at bruge systemerne.

Frontex styrkes med nyt grænsekorps

For godt en måned siden blev den nye europæiske grænse- og kystvagt udrullet ved den bulgarske grænse mod Tyrkiet. Allerede første dag, blev der sendt 177 grænsevagter og eksperter til den bulgarske grænse mod Tyrkiet.⁷ Danmark deltager med seks mand.⁸

Forslaget blev stillet af Kommissionens for under et år siden og er allerede vedtaget og juridisk set i kraft.⁹ Det er sjældent set, at EU-systemet har kunne arbejde så hurtigt, hvilket understreger ønsket og vigtigheden af, at de ydre grænser sikres.

Med den nye grænse- og kystvagt pooler Schengen-landene ressourcer bestående af 1.500 grænsevagter, der kan rykke ud i de lande, der har brug for hjælp til at opretholde de ydre grænser. Danmark stiller med 29 grænsevagter.¹⁰

Korpset kommer til at indgå i det EU's grænseagentur Frontex, der samtidig skifter navn til European Border and Coast Guard Agency, men dog stadig kaldes Frontex.¹¹ Agenturet får samtidig tilført flere ressourcer og flere opgaver. Det forventes, at antallet af ansatte i Frontex vil stige fra 309 i 2015 til 1.000 i 2020.¹²

Markant færre krydser grænsen ulovligt

⁷ Berlingske, EUs nye grænsevagt i aktion ved bulgarsk- tyrkisk grænse – men den endelige test udestår, 2016, <http://www.b.dk/globalt/eus-nye-graensevagt-i-aktion-ved-bulgarsk-tyrkisk-graense-men-den-endelige-test-ude>.

⁸ Seks danskere skal hjælpe Bulgarien med grænsekontrol, Information, 2016, <https://www.information.dk/telegram/2016/09/seks-danskere-hjaelpe-bulgarien-graensekontrol>.

⁹ Se Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/1624 af 14. september 2016 om den europæiske grænse- og kystvagt og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) 2016/399 og om ophævelse af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 863/2007 Rådets forordning (EF) nr. 2007/2004, og Rådets beslutning 2005/267/EF

¹⁰ Forordning 2016/1624, bilag 1.

¹¹ Forordning 2016/1624, pkt. 10.

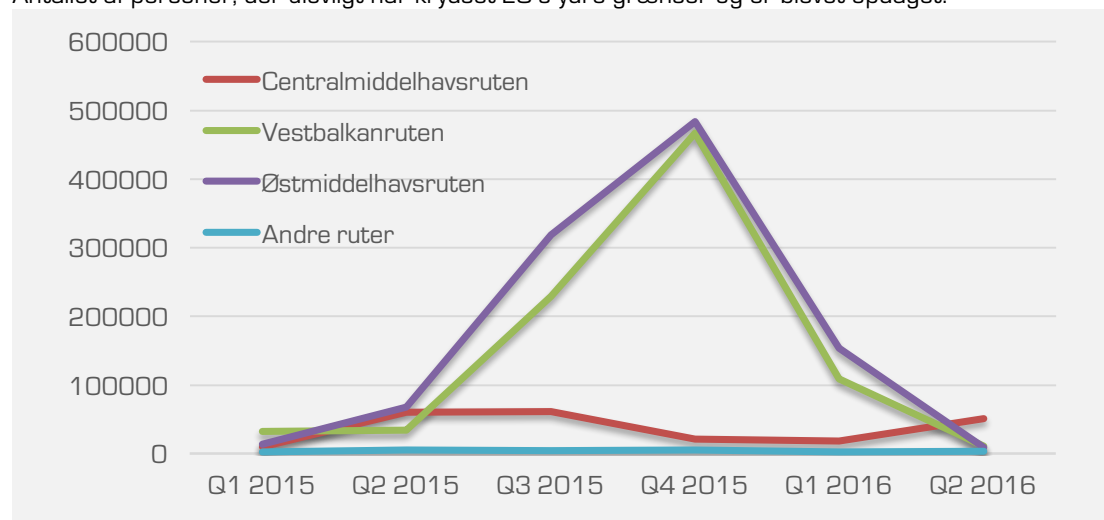
¹² EU Law Analysis, Establishing the European Border and Coast Guard: all-new or Frontex reloaded?, 2016, <http://eulawanalysis.blogspot.dk/2016/10/establishing-european-border-and-coast.html>.

De nye retsakter står ikke alene i forhold til at håndterer migrationsstrømmene til EU. Og her er der sket rigtig meget, siden 2015, hvor strømmen af flygtninge og illegale migranter til Europa eksploderede. EU har ikke forholdt sig passivt til udviklingen, men tværtimod handlet med en række initiativer, der skal genoprette kontrollen og skabe mere ordnede forhold ved de ydre grænser. Netop offentliggjorte tal fra Frontex viser, at fra andet kvartal 2015 til andet kvartal i år, er antallet af personer der krydser grænsen ulovligt faldet med hele 55 pct.¹³ Dette tal vil sandsynligvis være endnu mere markant, når de næste rapporter kommer, da det bliver muligt at sammenholde med tredje og fjerde kvartal i 2015, hvor der var omkring 1,5 mio. personer, der krydsede grænsen ulovligt.

Mest markant ses ændringen på Vestbalkan-ruten og den østlige middelhavsroute, hvor der i fjerde kvartal var knap en million personer, der benyttede sig af ruterne. Tallet fra andet kvartal i år er helt nede på 20.000, og det er et dramatisk fald på mindre end et år, og det fortæller i sig selv en ganske opsigtsvækkende historie.

Markant mindre pres på EU's ydre grænser

Antallet af personer, der ulovligt har krydset EU's ydre grænser og er blevet opdaget.



Kilde: Frontex.

Som det fremgår af figuren, er det særligt på Vestbalkan-ruten og på ruten over Det Ægæiske Hav fra Tyrkiet til Grækenland (den østlige middelhavsroute), er der oplevet et markant fald på henholdsvis 68 og 87 pct. fra andet kvartal 2015 til andet kvartal 2016. Antallet er nu ikke bare lavere end før flygtningekrisen for

¹³ FRAN Quaterly, Quarter 2, April-June 2016, Frontex, http://frontex.europa.eu/assets/Attachments_News/FRAN_2016_Q2.pdf.

alvor rykkede i 2015, men vi skal helt tilbage til 2008, for at finde et eksempel på et andet kvartal, der har haft lavere trafik end i år.¹⁴

Årsagen til faldet skal findes i en kombination af to ting. Den første og vigtigste årsag er, at EU og Tyrkiet i foråret indgik en aftale, der sikrer, at Tyrkiet sætter hårdt ind mod menneskesmuglerne og lukker sine grænser, så flygtningene, som landet huser, ikke sendes videre til Europa. Som modydelse sender EU mange milliarder kroner i økonomisk støtte til de mange flygtninge, der befinder sig i Tyrkiet, og åbner yderligere op for forhandlinger med Tyrkiet. En anden årsag til det store fald skal findes i, at Vestbalkan-ruten er blevet lukket.

At der kommer meget færre personer over Grækenland har også betydet en ændring i, hvilke nationaliteter, der kommer hertil. Både Vestbalkan-ruten og den østlige middelhavsroute er nemlig kendetegnet af, at dem, der ankommer, hovedsageligt er syrere og afghanere, hvoraf henholdsvis 98 og 61 pct. for anerkendt asyl.¹⁵

Kigger vi i stedet på den centrale middelhavsroute dvs. ruten over Middelhavet til Italien, er det hovedsageligt personer fra afrikanske lande (Nigeria, Eritrea og Sudan), der benytter sig af ruten. Deres godkendelsesrate til asyl er noget lavere, dog med undtagelse af personer fra Eritrea, der har næsten ligeså høj anerkendelsesrate som syrere (93 pct.).¹⁶

¹⁴ FRAN Quaterly, Quarter 2, April-June 2016, Frontex, s. 8.

¹⁵ FRAN Quaterly, Quarter 2, April-June 2016, Frontex, s. 6 og Eurostats statistik over anerkendelsesprocent, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-ex-)

[plained/index.php/File:First_instance_decisions_by_outcome_and_recognition_rates_30_main_citizenships_of_asylum_applicants_granted_decisions_in_the_EU-28_2nd_quarter_2016.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-ex-plained/index.php/File:First_instance_decisions_by_outcome_and_recognition_rates_30_main_citizenships_of_asylum_applicants_granted_decisions_in_the_EU-28_2nd_quarter_2016.png)

¹⁶ FRAN Quaterly, Quarter 2, April-June 2016, Frontex, s. 6 og Eurostats statistik over anerkendelsesprocent, [http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-ex-)

[plained/index.php/File:First_instance_decisions_by_outcome_and_recognition_rates_30_main_citizenships_of_asylum_applicants_granted_decisions_in_the_EU-28_2nd_quarter_2016.png](http://ec.europa.eu/eurostat/statistics-ex-plained/index.php/File:First_instance_decisions_by_outcome_and_recognition_rates_30_main_citizenships_of_asylum_applicants_granted_decisions_in_the_EU-28_2nd_quarter_2016.png)