

Grund- og nærhedsnotat

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en EU-genbosætningsramme og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 516/2014

COM(2016) 468 final

Nyt notat

Nærværende grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag om indførelse af en EU-genbosætningsramme. Formålet med forslaget er at etablere en EU-ramme med fælles procedurer for genbosætning af tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer med behov for international beskyttelse. I henhold til forslaget bemyndiges Rådet til at udarbejde en årlig EU-genbosætningsplan, der fastsætter det maksimale, samlede antal personer, der skal genbosættes i EU, og det antal personer, som hver medlemsstat skal genbosætte ud af det samlede antal samt de overordnede geografiske prioriteter. Inden for Rådets overordnede årlige ramme bemyndiges Kommissionen til efterfølgende at udarbejde en eller flere målrettede EU-genbosætningsordninger. Danmark deltager ikke i et eventuelt EU-genbosætningsprogram på grund af retsforbeholdet. Under drøftelserne vil Danmark notere sig Kommissionens forslag.

2. Baggrund

Kommissionen har ved COM(2016) 468 af 13. juli 2016 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om indførelse af en EU-genbosætningsramme og om ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 516/2014.

Forslaget er sendt til Rådet den 2. september 2016 i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat i forlængelse af den frivillige genbosætningsordning – som man opnåede enighed om på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 20. juli 2015 – for ca. 22.000 personer med et klart behov for international beskyttelse samt Kommissionens henstilling af 15. december 2015 om en frivillig ordning med Tyrkiet om indrejse af humanitære årsager. Sidstnævnte indgår i gennemførelsen af EU's og Tyrkiets erklæring af 18. marts 2016.

Forslaget indgår endvidere som en del af Kommissionens anden lovpakke til reform af det fælles europæiske asylsystem, som blev fremlagt den 13. juli 2016 og bl.a. indeholder forslag til en asylprocedureforordning, en kvalifikationsforordning og en omarbejdning af modtagelsesdirektivet.

¹ Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge 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").



Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

26. september 2016

Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

Kontoret for Internationalt Udlændingesamarbejde

Sagsbehandler
Morten Chjeffer Rasmussen
Tel. 6198 3461
Mail mcr@uibm.dk

Ref.-nr. Dokument nr.

Kommissionens første asylpakke blev fremsat den 4. maj 2016 og indeholder forslag til en omarbejdning af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen samt forslag til forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur.

Begge lovpakker fremsættes som led i udmøntningen af Kommissionens meddelelse af 6. april 2016 om reform af det fælles europæiske asylsystem.

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF, tredje del, afsnit V, artikel 78, stk. 2, litra d) (*fælles procedurer*) og g) (*partnerskab og samarbejde med tredjelande*) og skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål at fastlægge en EU-genbosætningsramme med fælles procedurer for, hvordan EU vil overholde sine tilsagn om genbosætning af tredjelandstatsborgere eller statsløse personer med behov for international beskyttelse.

Genbosætningsforslaget er en integreret del af en større EU-målsætning om at sikre, at beskyttelse kan tilbydes de personer, som har brug for det, samtidig med at anvendelsen af de irregulære og farlige ruter, som benyttes af personer på flugt, begrænses mest muligt. Genbosætning skal således tilbydes som et lovligt alternativ til menneskesmugling, således at smuglernetværk ikke kan tjene på at smugle migranter med behov for international beskyttelse til EU. Derudover er det hensigten at udvise solidaritet med de lande i nærområderne, som huser et stort antal personer med behov for international beskyttelse, ved at medvirke til at lette presset på disse lande.

De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) anslår, at antallet af mennesker med behov for genbosætning i 2017 vil overstige ca. 1,2 mio. på verdensplan, mens der i 2015 på verdensplan kun blev genbosat ca. 80 000 personer.

Kommissionen vurderer, at forslaget vil stille EU i en stærkere position i forhold til at nå sine politiske mål på genbosætningsområdet, da det vil gøre EU i stand til at tale med én stemme i internationale fora og give et samlet tilsagn om at bidrage til globale genbosætningsinitiativer.

Ifølge forslaget bemyndiges Rådet til ved en gennemførelsesretsakt (efter forslag fra Kommissionen) at udarbejde en årlig EU-genbosætningsplan, der fastsætter det maksimale samlede antal personer, der skal genbosættes i EU, og det antal personer, som hver medlemsstat skal genbosætte ud af det samlede antal. Den årlige plan skal endvidere indeholde de overordnede geografiske prioriteter.

For hver genbosat person vil de medlemsstater, som deltager i Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 516/2014 af 16. april 2014 om oprettelse af asyl-, migrations- og integrationsfonden, i henhold til dette forslag være berettiget til 10.000 EUR fra Unionens budget.

Ved fastsættelse af de geografiske prioriteter skal der tages højde for antallet af personer med behov for international beskyttelse, som er fordrevet til eller i et tredjeland, komplementaritet med anden finansiel eller teknisk bistand, som EU yder til relevante tredjelande, EU's overordnede forbindelser med det tredjeland eller de tredjelande, hvorfra genbosætning skal finde sted samt det pågældende tredjelandes reelle samarbejde med EU

på migrations- og asylområdet, herunder navnlig det pågældende tredjelandets indsats for at undgå irregulær sekundær bevægelse til EU samt det pågældende tredjelandets samarbejde i forhold til tilbagetagelse.

Ifølge forslaget vil der blive nedsat et genbosætningsudvalg under ledelse af Kommissionen, som skal udstikke de politiske retningslinjer for gennemførelsen af EU-genbosætningsrammen. Udvalget vil bl.a. bestå af repræsentanter for Europa-Parlamentet, Rådet, Kommissionen, Unionens højtstående repræsentant for udenrigsaffænder og sikkerhedspolitik og medlemsstaterne.

Inden for Rådets overordnede årlige ramme bemyndiges Kommissionen til efterfølgende at udarbejde en eller flere målrettede EU-genbosætningsordninger.

Forslaget om indførelse af en EU-genbosætningsramme fastsætter bl.a. udvælgelseskriterier, regler for udelukkelse samt procedurer for gennemførelse af selve genbosætningen.

For så vidt angår udvælgelseskriterier gives der mulighed for genbosætning af følgende tredjelandstatsborgere eller statsløse personer:

- personer, der er blevet fordrevet til et andet land eller internt i deres eget land på grund af en velbegrunnet frygt for forfølgelse grund af race, religion, nationalitet, politisk overbevisning eller tilhørsforhold til en bestemt social gruppe;
- personer, der er udsat for en reel risiko for at lide alvorlig overlast;
- personer, der hører ind under mindst én af følgende kategorier af sårbare personer – udsatte kvinder og piger, udsatte børn og unge –, herunder uledsagede børn, personer, der har været udsat for vold og/eller tortur, herunder på grund af deres køn, personer med behov for medicinsk behandling eller med handicap, personer med juridiske og/eller fysiske beskyttelsesbehov og personer, som socioøkonomisk set er sårbare; og
- personer, der er familiemedlemmer til tredjelandstatsborgere eller statsløse personer eller unionsborgere med lovligt ophold i en medlemsstat, herunder navnlig ægtefælle eller partner, mindreårige børn, forældre/værger og søskende.

For så vidt angår udelukkelse foreslås det bl.a., at følgende personer udelukkes:

- personer, der har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse, en forbrydelse mod menneskeheden eller anden alvorlig kriminalitet;
- personer, der udgør en fare for samfundet, den offentlige orden, sikkerheden, folkesundheden eller de internationale forbindelser for den medlemsstat, der behandler sagen om genbosætning;
- personer, der er indberettet i Schengeninformationssystemet (SIS) eller i en medlemsstats nationale database med henblik på nægtelse af indrejse; og
- personer, som inden for de seneste fem år forud for genbosætningen har opholdt sig ulovligt i EU, er indrejst ulovligt i EU, eller som har forsøgt at indrejse ulovligt i EU.

For så vidt angår selve genbosætningsproceduren fremgår det af forslaget, at medlemsstaterne udvælger de personer, som de agter at lade være omfattet af genbosætningsproceduren, efter henvisning fra UNHCR, EASO eller andre relevante internationale organisationer. Efter henvisningen skal medlemsstaterne vurdere, om disse personer opfylder forslagets udvælgelseskriterier, og om de er omfattet af forslagets udelukkelsesgrunde.

I tilfælde af en positiv afgørelse skal medlemsstaterne give de personer, der genbosættes, flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus.

Når der er truffet en positiv afgørelse, skal medlemsstaterne tilbyde at træffe alle nødvendige foranstaltninger for de udvalgte personers afrejse, samt tilbyde et oplysningsprogram forud for afrejsen med henblik på at sikre en hurtig, gnidningsløs og effektiv integration i værtssamfundet.

Det bemærkes, at forslaget indeholder en fremskyndet procedure, som bygger på den fremgangsmåde, der er aftalt i de operative standardprocedurer for gennemførelsen af genbosætningsordningen med Tyrkiet, som fremgår af EU's og Tyrkiets erklæring af 18. marts 2016. Den fremskyndede procedure anvendes, hvis der er særlige humanitære grunde eller hastende retlige eller fysiske beskyttelseshensyn, som kræver, at tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer hurtigt genbosættes til EU.

Det bemærkes endelig, at forslaget indeholder nogle konsekvensrettelser af Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EU) nr. 516/2014 om oprettelse af asyl-, migrations- og integrationsfonden, hovedsageligt med henblik på at tilbyde medlemsstaterne en økonomisk kompensation på EUR 10.000 pr. person, de genbosætter under EU's fælles genbosætningsramme, forudsat at den pågældende medlemsstat deltager i asyl-, migrations- og integrationsfonde.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Genbosætning er reguleret i udlændingelovens § 8, hvorefter der gives ophold til flygtninge, der kommer hertil som led i en aftale med UNHCR eller lignende international aftale, og som er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951 (§ 8, stk. 1), eller som ved en tilbagevenden til hjemlandet risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (§ 8, stk. 2), eller som må antages at ville opfylde grundprincipperne for at opnå opholdstilladelse efter en af udlændingelovens bestemmelser, såfremt de var indrejst i Danmark som asylansøgere (§ 8, stk. 3).

Antallet af kvoteflygtninge fastsættes årligt af Folketinget på finansloven og har siden 1989 udgjort ca. 500 årligt.

Udlændinge-, integrations- og boligministeren bestemmer den overordnede fordeling af genbosætningskvoten på baggrund af en indstilling fra Udlændingestyrelsen. Udlændingestyrelsens indstilling foretages almindeligvis på baggrund af UNHCR's årlige prioriteter på området og i tæt dialog med UNHCR.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som anført under punkt 2 er forslaget omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget vurderes hverken at have statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

8. Høring

Sagen er sendt i høring i Specialudvalget for asyl- og indvandrings samarbejde.

Høringsfristen er fastsat til den 14. oktober 2016. Der vil blive sendt et supplerende notat om resultatet af høringen..

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark deltager ikke i et eventuelt EU-genbosætningsprogram på grund af retsforbeholdet. Under drøftelserne vil Danmark notere sig Kommissionens forslag.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.