

Notat

SUPPLERENDE SAMLENOTAT
for rådsmøde (retlige og indre anliggender)
den 10. juni 2016



Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

17: Dagsordenspunkt Reform af det fælles europæiske asylsystem

i): Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning)

ii) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det europæiske agentur for asyl og ophævelse af forordning (EU) nr. 439/2010

iii) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, for identificering af tredjelandstatsborger uden lovligt ophold eller statsløse og om forespørgsler om sammenligning af Eurodac-data af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og Europol til brug for retshåndhævende formål (omarbejdning)

= Orientering fra Kommissionen
KOM(2016) 270 (endelig), KOM(2016)
271 (endelig), KOM (2016) 272 (endelig)

30. maj 2016

Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

Internationalt
Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

CVR-nr. 36977191

17: Dagsordenspunkt Reform af det fælles europæiske asylsystem

i): Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse

se, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning)

ii) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om det europæiske agentur for asyl og ophævelse af forordning (EU) nr. 439/2010

iii) Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af forordning nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne, for identificering af tredjelandstatsborger uden lovligt ophold eller statsløse og om forespørgsler om sammenligning af Eurodac-data af medlemsstaternes retshåndhævende myndigheder og Europol til brug for retshåndhævende formål (omarbejdning)

Nyt notat.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

1. Resumé

Kommissionen fremlagde den 4. maj 2016 et forslag til revision af Dublin-forordningen, som bl.a. indeholder en korrigerende omfordelingsmekanisme. Forslaget fremlægges som led i en første pakke af lovforslag, som ligeledes indeholder forslag til udvidelse af EASO's mandat samt ændring af Eurodac-forordningen for bl.a. at fremme tilbagesendelser. Forslagene er fremlagt med henblik på udmøntning af Kommissionens meddelelse af 6. april 2016 om reform af det fælles europæiske asylsystem. Omfordelingsmekanismen, som baseres på en fordelingsnøgle, skal aktiveres, når enkelte medlemsstater rammer en tærskel for antallet af asylansøgninger. Regeringen arbejder for etablering af en ordning, som fastholder Danmarks deltagelse i Dublin-systemet uden at blive omfattet af en del af en tvungen omfordelingsordning. Regeringen står samtidig fast på, at asyl- og indvandringspolitikken fastlægges i Danmark. Regeringen kan støtte udvidelsen af anvendelsesområdet for Eurodac-forordningen, som kan bidrage til at fremme tilbagesendelse af irregulære migranter. Endelig ser regeringen positivt på en udvidelse af EASO's mandat med henblik på at bidrage til sikring af den fornødne kapacitet i medlemsstaterne i relation til asylsagsbehandling.

2. Baggrund

Kommissionen fremlagde den 6. april 2016 en meddelelse om reform af det fælles europæiske asylsystem. Den 4. maj 2016 fremlagde Kommissionen forslag til revision af Dublin-forordningen. Forslaget fremlægges som led i en første pakke af lovforslag, som ligeledes indeholder forslag til revision af forordningen om EASO's mandat samt Eurodac-forordningen, med henblik på udmøntning af Kommissionens meddelelse af 6. april 2016. En anden

lovpakke forventes at blive fremlagt ultimo juli og vedrører ændringer til EU's asylproceduredirektiv, modtagelsesdirektiv og kvalifikationsdirektiv.

Sagen er på dagsordenen under punktet Eventuelt på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 10. juni 2016, hvor Kommissionen vil orientere om forslagene.

Det bemærkes, at grund- og nærhedsnotater oversendes til Folketinget, når forslagene foreligger på dansk.

Det danske retsforbehold

Forslagene er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V.

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").

Danmark har imidlertid en parallelaftale i forhold til de gældende Dublin- og Eurodac-forordninger, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet retsakterne med ændringer på mellemstatsligt grundlag, såfremt Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Kommissionen om, at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i national lovgivning, jf. parallelaftalens artikel 3, stk. 2. Hvis Danmark beslutter ikke at gennemføre sådanne ændringer, følger det af parallelaftalens artikel 3, stk. 7, at aftalen som udgangspunkt betragtes som opsagt.

For så vidt angår forordningen om udvidelsen af EASO's mandat bemærkes, at det fremgår, at EASO skal fremme det operationelle samarbejde med Danmark. Danmark har observatørstatus og inviteres i denne kapacitet til at deltage i bestyrelsesmøder i EASO. Danmark stiller desuden på ad hoc basis ekspertbistand til rådighed for det praktiske asylsamarbejde, der finder sted inden for rammerne af EASO. Dette er senest sket i forbindelse med assistance til de græske asylmyndigheders indsats på Lesbos.

3. Formål og indhold

3.1. Generelt

Forslagene er led i udmøntningen af Kommissionens meddelelse af 6. april 2016 om en reform af det fælles europæiske asylsystem

Formålet med de tre forslag til reviderede retsakter er bl.a. at indarbejde en korrigerende omfordelingsmekanisme, som er permanent og obligatorisk, med henblik på at sikre omfordeling blandt EU-landene. Omfordelingsmekanismen, som baseres på en fordelingsnøgle, aktiveres, når enkelte medlemsstater rammer en nærmere fastsat tærskel for antallet af asylansøgnin-ger. Antallet af asylansøgere over denne tærskel skal herefter omfordeles til de øvrige EU-lande.

Kommissionens forslag til en revideret Dublin-forordning fremsættes med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra e), om kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidiær beskyttelse. Dette er samme hjemmel som i den eksisterende Dublin-forordning.

Forslaget indeholder ligeledes en række øvrige ændringer af det eksisterende Dublin-regelsæt, som bl.a. skal afspejle eventuelle ændringer af Dublin-systemet.

Der er endvidere fremsat forslag om ændring af Eurodac-forordningen (om-arbejdning). Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF's artikel 78, stk. 2, litra e), om kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidiær beskyttelse, artikel 79, stk. 2, litra c), om ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt op-hold samt - for så vidt angår retshåndhævende myndigheders adgang til sy-stemet - artikel 87, stk. 2, litra a) og artikel 88, stk. 2, litra a).

Kommissionen har endvidere fremsat forslag om ændring af forordningen for Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) med henblik på en udvidelse af EASO's mandat. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF's artikel 78, stk. 1 og 2, om den fælles asylopolitik.

3.2. Nærmere om hovedelementerne i forslagene

Dublin-forordningen

Forslaget til en omfordelingsmekanisme er delvist baseret på en kombinati-on af den eksisterende Dublin-forordning og det eksisterende forslag til en permanent omfordelingsordning i krisesituationer fra september 2015.

Omfordelingsmekanismen skal gælde til fordel for medlemsstater, der står over for en uforholdsmæssigt stort antal af asylansøgere, som medlemssta-ten er ansvarlig for at behandle under Dublin-systemet. Mekanismen aktive-

res for de(n) pågældende medlemsstat(er), når antallet af asylansøgere er højere end 150 % af den andel, som fastlægges under en fordelingsnøgle.

I den forbindelse medregnes ligeledes antallet af flygtninge, som den pågældende medlemsstat har genbosat inden for de seneste 12 måneder.

Fordelingsnøglen baseres på medlemsstaternes befolkningsstørrelse (vægtning: 50 %) og bruttonationalprodukt (vægtning: 50 %), som opgøres på baggrund af opgørelser fra Eurostat. EASO er ansvarlig for etablering af og justeringer til fordelingsnøglen.

Der skal etableres et fælles IT-system til registrering af alle asylansøgninger i EU samt monitorering af de respektive medlemsstaters ansvar for behandling af asylansøgninger, herunder også antallet af genbosatte flygtninge til medlemsstaterne. Systemet vil løbende monitorere, hvorvidt en medlemsstat ligger over tærsklen på 150 % af den andel, som fastlægges under fordelingsnøglen, og give meddelelse til den pågældende medlemsstat og Kommissionen, når denne tærskel overstiges.

Når tærsklen overstiges og omfordelingsmekanismen aktiveres for en given medlemsstat, vil asylansøgere, som indgiver deres ansøgning efter dette tidspunkt i den pågældende medlemsstat, indgå i omfordeling. Disse personer vil herefter kunne omfordeles til de øvrige EU-lande, som ikke har overstegt deres kvote under fordelingsnøglen, dvs. på under 100 % af andelen under fordelingsnøglen.

Omfordelingsmekanismen ophører, når den pågældende medlemsstats andel af de samlede asylansøgninger i EU igen ligger under 150 % af landets andel under fordelingsnøglen.

En medlemsstat kan meddele Kommissionen, EASO og de øvrige medlemsstater, at den midlertidigt ikke ønsker at tage del i omfordelingsmekanismen. I denne situation skal der betales et beløb på 250.000 euro per ansøger til den medlemsstat, som i stedet er blevet ansvarlig for behandling af ansøgningen under fordelingsnøglen.

Eurodac-forordningen

Eurodac-systemet og de fingeraftryk, der lagres i denne database, bruges af medlemsstaterne inden for rammerne af Dublin-systemet som bevis for, at en ansøger om international beskyttelse eller en irregulær migrant har opholdt sig i én medlemsstat før indrejse i en anden medlemsstat. Forslaget til ændring af Eurodac-forordningen skal bl.a. afspejle de foreslåede ændringer af Dublin-systemet. Herudover foreslås det bl.a. at udvide anvendelsesområdet for Eurodac-systemet, således at medlemsstaterne også gives mulighed for i systemet at lagre oplysninger, herunder fingeraftryk, om irregulære migranter, der ikke har søgt om international beskyttelse, ligesom ændringen af forordningen skal bidrage til at lette tilbagesendelse af irregulære migranter, der ikke har ønsket at søge asyl.

Forslag til ændring af forordningen om EASO's mandat

I forslaget til forordning om EASO lægges der op til en udvidelse af EASO's mandat, og at kontoret omdannes til et egentligt agentur med nye og styrkede beføjelser. EASO's operationelle rolle skal styrkes. EASO skal bl.a. varetage en evalueringsmekanisme til sikring af medlemsstaternes overholdelse af det fælleseuropæiske asylsystem, herunder omfordelingsmekanismen. I situationer, hvor medlemsstaterne oplever et særligt pres på deres asylsystem, kan EASO beslutte at udsende eksperter, der skal assistere det pågældende land med asylsagsbehandlingen.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet har endnu ikke afgivet udtalelse i sagen.

5. Nærhedsprincippet

På baggrund af Kommissionen redegørelse for nærhedsprincippet i relation til de tre forslag vurderes sagen ikke at rejse spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet.

6. Gældende dansk ret

Forslaget giver på nuværende tidspunkt ikke anledning til at redegøre for dansk ret.

7. Konsekvenser

Kommissionen anfører, at de tre forslag samlet set vil koste cirka 2,2 mia. euro i perioden 2017-2020. Dette dækker over 1,83 mia. euro til finansiering af omfordelingsmekanismen, 364 mio. euro til ændringen af EASO's mandat og 29,8 mio. euro til tilpasningen af Eurodac-systemet.

Kommissionen bemærker, at sagen kan kræve aktivering af de særlige fleksibilitetsinstrumenter eller revision af EU-budgettets flerårige finansielle rammer.

Danmark finansierer ca. 2 pct. af EU-budgettet. Såfremt Danmark vælger at deltage i et revideret Dublin-samarbejde, vil Danmarks finansieringsandel således udgøre cirka 319 mio. kr.

Som anført under punkt 2 er forslaget dog omfattet af Danmarks forbehold vedrørende retlige og indre anliggender. Forslaget vil derfor i udgangspunktet ikke være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl og indvandringssamarbejde den 9. maj 2016.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

Set i lyset af de langstrakte og endnu ikke afsluttede forhandlinger om det tidligere fremsatte forslag om en permanent omfordelingsordning i krisesituationer, må det forventes, at forslaget om ændring af Dublin-systemet indeholdende en korrigerende omfordelingsmekanisme, som er permanent og obligatorisk, vil møde betydelig modstand fra en række lande, omend det er for tidligt at vurdere, hvorvidt forslaget vil kunne samle flertal i Rådet (retlige og indre anliggender).

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen arbejder for etablering af en ordning, som fastholder Danmarks deltagelse i Dublin-systemet uden at blive omfattet af en tvungen omfordelingsordning. Regeringen står samtidig fast på, at asyl- og indvandringspolitikken fastlægges i Danmark.

Den efterfølgende fastlæggelse af forslagets finansiering finder sted i en separat proces i form af et finansieringsforslag fra Kommissionen. Regeringen vil i den forbindelse lægge afgørende vægt på overholdelse af EU's udgiftslofter.

For så vidt angår forslaget om ændring af Eurodac-forordningen bemærkes, at regeringen generelt kan støtte initiativer, der bidrager til at fremme tilbagesendelse af irregulære migranter.

Regeringen ser desuden positivt på en udvidelse af EASO's mandat med henblik på at fremme opbygningen af den fornødne kapacitet i relation til asylsagsbehandlingen i medlemsstaterne.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Forslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.