



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet

KOM(2020) 613 endelig

Nyt notat

Nærværende grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udlændinge- og Integrationsudvalget.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet. Formålet er at sikre, at der i tilfælde af krise- og force majeure-situationer sker en tilpasning af de gældende regelsæt vedrørende asyl- og tilbagetagelsesprocedurer samt at tilpasse den solidaritetsmekanisme, som er foreslået oprettet ved forslaget til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring. Forslaget udvider således anvendelsesområdet for de kategorier af personer, der kan omfordes i tilfælde af krisesituationer, og fristen for overførsel af personer omfattet af tilbagesendelsesponsorater forkortes til fire måneder. Desuden udvides anvendelsesområdet for personer omfattet af grænseproceduren indeholdt i forslaget til asylprocedureforordningen, og medlemsstaterne får mulighed for at fravige reglerne i grænseproceduren for tilbagesendelse i

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").

Danmark har imidlertid en parallelaftale i forhold til den gældende Dublin-forordning, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet retsaktens 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 nærværende forslag til forordning, er det alene forslaget artikel 8, der falder ind under parallelaftalen.

18. november 2020

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sagsbehandler
Miriam Møller

Tel. 61 98 34 84
Mail mmo@uim.dk

tilfælde af krisesituationer. Endelig åbnes mulighed for forlængelse af frister i krisesituationer, herunder frister i henhold til forslaget til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. I henhold til Danmarks parallelaftale har Danmark mulighed for at tilslutte sig forslagets bestemmelse, der vedrører fristforlængelse i medfør af forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring på mellemstatsligt grundlag, hvis Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Kommissionen om, at Danmark vil gennemføre indholdet af ændringerne i national ret. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig denne bestemmelse i forslaget, vurderes dette at have lovgivningsmæssige konsekvenser for så vidt angår fristbestemmelser i medfør af udlændingeloven. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig denne bestemmelse i forslaget vurderes det ikke at have statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2020) 613 endelig af 23. september 2020 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet.

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 78, stk. 2, litra c), d) og e), som omhandler et fælles system, der tager sigte på midlertidig beskyttelse af fordrevne i tilfælde af massetilstrømning (litra c), fælles procedurer for tildeling og fratagelse af ensartet status for asyl eller subsidær beskyttelse (litra d), og kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidær beskyttelse (litra e). Forslaget er desuden fremsat med hjemmel i TEUF artikel 79, stk. 2, litra c), som omhandler ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold.

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Det fremgår af forordningen, at i medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og til TEUF, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Eftersom artikel 8 indeholder ændringer som omhandlet i artikel 3 i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i Danmark eller en anden EU-medlemsstat, og om "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublinkonventionen, skal Danmark meddele Kommissionen, hvorvidt landet ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne eller ej på tidspunktet for vedtagelsen af ændringerne eller inden 30 dage herefter.

Forslaget er fremsat som led i Kommissionens nye pakke af lovforslag samt andre initiativer til en reform af det fælles europæiske asyl- og migrations-system også kaldet EU's nye migrations- og asylpagt. Forslagene i pagten er samlet set en udmøntning af Kommissionens meddelelse af 23. september til Europa-Parlamentet, Rådet, det Europæiske økonomiske og sociale udvalg og regionsudvalget om en ny pagt om migration og asyl (KOM(2020) 609 endelig).

Den nye pagt bygger på Kommissionens forslag om at reformere det fælles europæiske asylsystem fra 2016 og 2018. Dog er der tilføjet nye forslag til den nye pagt, som ifølge Kommissionen skal skabe en bredere ramme, som bygger på en mere holistisk tilgang til asyl- og migrationshåndtering. Forslaget til forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet skal ses som led i denne bredere ramme, hvorved der indføres et system med de redskaber, der skal til for at håndtere krisesituationer og tilfælde af force majeure.

Nærværende forslag fremsættes sammen med fire andre forslag til retsakter, nemlig forslaget om ændring af forslaget fra 2016 til en forordning om asylprocedurer, forslag til en forordning om asylforvaltning og migrationsstyring, forslag om indførelse af en screeningprocedure og forslag om ændring af Eurodacforordningen. Der udarbejdes særskilt grund- og nærhedsnotater for de respektive forslag.

3. Formål og indhold

På baggrund af migrationskrisen i 2015-16 og i lyset af senere begivenheder såsom covid-19-pandemien og den politiske krise ved den græsk-tyrkiske grænse i marts 2020 er det overordnede formål med forslaget til forordningen om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet at sikre, at der i tilfælde af krisesituationer og force majeure sker den nødvendige tilpasning af det regelsæt, der gælder vedrørende asyl- og tilbagesendelsesprocedurer, som fremgår af asylprocedureforordningen og tilbagesendelsesdirektivet. Ydermere ønskes der en tilpasning af solidaritetsmekanismen, der oprettes ved forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring, som sikrer, at medlemsstaterne er i stand til at håndtere krise- og force-majeure-situationer inden for asyl- og migrationsområdet i EU. Forslaget indebærer derfor forenklede procedurer og kortere frister for, hvornår den obligatoriske solidaritetsmekanisme kan aktiveres.

Sammenfattende indeholder forslaget således bestemmelser vedrørende en obligatorisk solidaritetsmekanisme i krisesituationer, bestemmelser vedrørende udvidelse af anvendelsesområdet for omfordeling, bestemmelser vedrørende asyl- og tilbagesendelsesprocedurer i krisesituationer, samt bestemmelser vedrørende forlængelse af frister i tilfælde af krisesituationer.

1. Obligatorisk solidaritet i krisesituationer

Forslaget indeholder bestemmelser, der fastsætter, hvordan solidaritetsmekanismen, som er foreslået i forslaget til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring, finder anvendelse i tilfælde af krisesituationer eller force majeure. Pligten til omfordeling udvides til alle ansøgere, og fristerne for tilbagesendelsessponsorater afkortes til fire måneder i stedet for otte måneder, som ellers følger af forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring. Der fastsættes desuden regler for, hvordan Kommissionen fastslår, at der er tale om en krisesituation, samt hvilke procedurer Kommissionen herefter skal følge, herunder indkaldelse af et krisesolidaritetsforum, fastlæggelse af solidaritetsrespons og vedtagelse af en gennemførelsesretsakt.

2. Udvidelse af anvendelsesområdet for omfordeling i krisesituationer

Forslaget udvider området for, hvem der kan omfordeles i krisesituationer, således at også ansøgere i grænseprocedure, irregulære migranter og personer, der er blevet indrømmet øjeblikkelig beskyttelse, også er omfattet af omfordelingsmekanismen. Samtidig bestemmer forslaget, at solidaritetsforanstaltninger inden for kapacitetsopbygning, operationel støtte eller samarbejde med tredjelande ikke finder anvendelse i krisesituationer.

Forslaget indeholder kortere frister for proceduren for gennemførelse af solidaritetsforanstaltninger sammenlignet med fristerne fastsat i forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring

3. Asyl- og tilbagesendelsesprocedurer i krisesituationer

Forslaget fastsætter desuden procedurer for, hvorledes stater kan blive undtaget fra almindelige bestemmelser om asylprocedurer i tilfælde af krisesituationer samt frister for perioden for anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne. For så vidt angår asylprocedureregler kan medlemsstaterne udvide anvendelsen af grænseproceduren, således at ansøgere fra et land med en anerkendelsesprocent for hele EU på 75 % eller derunder kan ledes i grænseprocedure. Perioden for anvendelsen af grænseproceduren kan desuden udvides med 8 uger. Derudover får medlemsstaterne også mulighed for at fravige reglerne i grænseproceduren for tilbagesendelse i tilfælde af krisesituationer.

4. Forlængelse af frister i tilfælde af force majeure

Forslaget giver endvidere medlemsstaterne mulighed for at forlænge fristen for registrering af asylansøgere med fire uger i tilfælde af force majeure. I tilfælde af force majeure åbnes der mulighed for, at der kan gøres undtagelse til fristerne i henhold til den foreslåede forordning om asylforvaltning og migrationsstyring. Der kan ydermere ske forlængelse af fristerne i tilfælde af force majeure i forbindelse med gennemførelse af solidaritetsforanstaltninger, som en medlemsstat er blevet pålagt efter den almindelige solidaritetsmekanisme. Endelig kan Kommissionen fastsætte regler for tildeling af øjeblikkelig midlertidig beskyttelse til visse grupper af asylansøgere for at lette presset på medlemsstaten i forhold til at skulle sagsbehandle et stort

antal asylansøgninger på en gang. Sagsbehandlingen kan således suspenderes i et op til et år, hvorefter behandlingen af asylansøgningerne skal genoptages. Kommissionen foreslår samtidig, at direktivet om midlertidig beskyttelse ophæves.

Det bemærkes endeligt, at forordningens artikel 8 åbner mulighed for fristforlængelse vedrørende bestemmelserne om anmodninger om overtagelse og tilbagetagelse i henhold til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring (tidligere Dublin forordning), som Danmark er bundet af i medfør af parallelaftale. Artikel 8 åbner mulighed for, at medlemsstaterne i tilfælde af force majeure, hvor fristerne for indgivelse af en anmodning om overtagelse og tilbagetagelse ikke kan overholdes, kan underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom med anførsel af de præcise årsager til, at bestemmelsen bør finde anvendelse. De almindeligt gældende frister forlænges efterfølgende med forskellige tidsangivelser afhængig af de enkelte overførsels- og tilbagetagelsesbestemmelser.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 284) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forhold til opfyldelsen af nærhedsprincippet anført, at:

”Dette forslag omhandler pr. definition de tilfælde, hvor en medlemsstat ikke kan håndtere situationen på egen hånd. Derudover fastlægges en række proceduremæssige foranstaltninger med henblik på at bistå en eller flere medlemsstater, der står over for sådanne krisesituationer. Asyl- og tilbage-sendelsesprocedurerne bør være underlagt de samme regler i hele Unionen, uanset hvor mange medlemsstater der anvender dem, således at det sikres, at der i tilfælde af en krisesituation er en fælles tilgang til de regler, der kan gøres undtagelser fra. Dette skaber også større klarhed og retssikkerhed for de personer, der er berørt af de pågældende procedurer, og sikrer, at deres rettigheder respekteres. Endvidere bør det af hensyn til retssikkerheden og retsstatsprincippet fastsættes på EU-plan, hvornår det er berettiget at gøre brug af sådanne undtagelser, samt hvilket anvendelsesområde og hvilke frister der gælder for undtagelserne. Målet for forslaget kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kan på grund af denne forordnings omfang og virkninger derfor bedre opfyldes på EU-plan. Unionen skal derfor handle og kan vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union.

Forslaget indeholder også foranstaltninger i tilfælde af force majeure, som kan anvendes af en medlemsstat eller af Unionen som helhed, og som vedrører de frister, der er fastsat i den foreslåede forordning om asylforvaltning og migrationsstyring eller den foreslåede forordning om asylprocedurer. Det kræver en indsats på EU-plan at nå disse mål, da de i sagens natur er græn-

seoverskridende. Det er klart, at foranstaltninger truffet af de enkelte medlemsstater ikke i tilfredsstillende grad kan opfylde behovet for en fælles EU-tilgang til et fælles problem."

Nærhedsprincippet vurderes derfor at være opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Der findes ikke regler i dansk ret for så vidt angår særlige mekanismer på EU-niveau til håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet.

Danmark har dog som opfølgning på migrationskrisen i 2015 vedtaget en række lovændringer, som giver danske myndigheder en række handlemuligheder i forhold til den danske håndtering af større migrationsstrømme.

Udlændinge- og integrationsministeren kan således i særlige tilfælde – hvor tilstrømningen af flygtninge og migranter bliver så voldsom, at det kan blive umuligt at fremstille frihedsberøvede inden for den almindelige frist på 72 timer – beslutte, at fristen for domstolsprøvelse af en administrativ frihedsberøvelse skal suspenderes i en nærmere angiven periode, således at prøvelsen af frihedsberøvelser i denne periode skal ske snarest muligt og inden fire uger.

Det drejer sig endvidere om politiets mulighed for i ganske særlige tilfælde at meddele forbud mod bus-, tog- og færgedrift over danske landegrænser, f.eks. i en situation, hvor tilstrømningen af udlændinge bliver så voldsom, at politiet eller udlændingemyndighederne ikke kan håndtere situationen, og forbud efter bestemmelsen må anses for nødvendigt for at afværge betydelig forstyrrelse af den offentlige orden og fare for den offentlige sikkerhed.

Herudover drejer det sig om muligheden for, hvis det vurderes nødvendigt for at sikre en effektiv midlertidig grænsekontrol, at sanktionere transportselskaber i tilfælde, hvor transportselskabet har medtaget passagerer til Danmark over en indre Schengengrænse, der ikke er i besiddelse af fornøden rejselegitimation og visum.

Endeligt drejer det sig om den såkaldte nødbremse, der kan aktiveres af udlændinge- og integrationsministeren i særlige tilfælde. Iværksættes nødbremsen, kan politiet afvise en udlænding, der forsøger at indrejse ved en dansk luft-, sø- eller landegrænse fra et andet land, der er omfattet af Dublinforordningen, dvs. umiddelbart på grænsen, hvis den pågældende søger asyl i Danmark.

Det vil være en forudsætning for udlændinge- og integrationsministerens beslutning om at aktivere nødbremsen, at der foreligger en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet formelt set stadig fungerer, men hvor samarbejdet efter den danske regerings opfattelse i realiteten er holdt op med at fungere,

og hvor Danmark således efter en folkeretlig vurdering ikke længere kan anses for forpligtet til at følge procedurerne i Dublinforordningen.

Forslaget er som anført under afsnit to omfattet af det danske retsforbehold, hvorfor Danmark ikke vil være bundet af en eventuel vedtagelse. En enkelt bestemmelse i forslaget (artikel 8) udgør imidlertid en undtagelsesbestemmelse til reglerne om ansvarskriterier og tidsfrister for overførsel og tilbageførsel mv. af asylansøgere efter reglerne i forslaget til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring. Undtagelsesbestemmelsen skal som beskrevet ovenfor finde anvendelse i krisesituationer og tilfælde af force majeure. Denne bestemmelse anses som en ændring af Dublin-forordningen, som Danmark deltager i gennem en parallelaftale, jf. pkt. 7 nedenfor.

Den gældende Dublin-forordning er gennemført i dansk ret ved lov nr. 323 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodac-forordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.). Danmark indgik den 8. marts 2006 en parallelaftale med Det Europæiske Fællesskab om Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen og indtrådte i samarbejdet med de øvrige EU-medlemsstater samt Norge og Island den 1. april 2006. Senere ændringer af Dublin-forordningen er gennemført ved lov nr. 1619 af 26. december 2013 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013).

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

For så vidt angår forslagets artikel 8, er der imidlertid tale om en bestemmelse, som anses for en ændring af Dublin-forordningen, som Danmark har tiltrådt på mellemstatsligt grundlag i medfør af en parallelaftale. Danmark vil derfor skulle meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre den pågældende bestemmelse i dansk ret. En gennemførelse heraf kan have lovgivningsmæssige konsekvenser. Dette vil blive analyseret yderligere, når man er nærmere en vedtagelse af retsaktten.

Økonomiske konsekvenser

Det fremgår af forslaget, at det ikke er muligt at anslå de mulige økonomiske konsekvenser, da forslaget vedrører en krisesituation, hvis økonomiske konsekvenser ikke kan vurderes på forhånd. Det fremhæves dog, at forslaget så vidt muligt vil blive gennemført inden for budgettet for de gældende instrumenter i perioden 2021-2027 på området migration og asyl om nødvendigt ved at trække på fleksibilitetsmekanismerne i den flerårige finansielle ramme 2021-2027.

Forslaget indeholder også proceduremæssige aspekter, som Kommissionen vurderer ikke har finansielle eller administrative konsekvenser for Unionens budget.

Forslaget har ikke økonomiske konsekvenser for Danmark, da forslaget som udgangspunkt er omfattet af retsforbeholdet. For så vidt angår bestemmelsen, som anses som en ændring af Dublinforordningen, som Danmark deltager i gennem en parallelaftale, er der tale om en proceduremæssig bestemmelse, som ikke antages at have økonomiske konsekvenser for Danmark.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen er sendt i høring i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS). Høringsfristen er fastsat til den 30. november 2020. Såfremt der fremkommer bemærkninger til sagen, vil disse blive fremsendt i et supplerende notat.

9. Generelle forventninger og andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget. Dog forventes, at frontlinjestaterne ligesom i 2016 vil kræve en klar ramme for, hvorledes medlemsstaterne skal udvise solidaritet over for andre medlemsstater, der befinder sig i en krisesituation.

10. Regeringens (foreløbige) generelle holdning

Regeringen noterer sig, at forslaget lægger op til, at Danmark ikke vil være omfattet af forordningen som følge af retsforbeholdet. Med hensyn til forslaget om fristudsættelse for så vidt angår de tidligere Dublin-overførsler, som fremgår af forslag til forordning om asylforvaltning og migrationshåndtering, er udgangspunktet, at der vil være tale om begrænsede tilfælde, hvor force majeure vil forhindre en overførsel af asylansøgere inden for de angivne frister. Dette var senest tilfældet under Covid-19-pandemien, og dette taler derfor for at acceptere sådanne fristforlængelser i sådanne særlige undtagelsestilfælde. Regeringen er generelt positiv overfor, at de øvrige EU-lande etablerer et krise- og force majeure-system, som kan bidrage til at forebygge ukontrollerede migrationsbevægelser, blandt andet svarende til dem, der fandt sted i 2015/2016.

11. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.