

Samlenotat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Samlenotat

vedrørende en sag under Udlændinge- og Integrationsministeriets ressort,
der forventes behandlet i Rådet snarligt

9. maj 2023

Dagsordenspunkt

Side

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om
asylforvaltning og migrationsstyring og om ændring af
Rådets direktiv 2003/109/EF og forslaget til forordning
(EU) XXX/XXX [Asyl- og Migrationsfonden] (forord-
ning om asyl- og migrationsforvaltning)**

s. 2

= Tidlig forelæggelse/generel indstilling

KOM(2020) 610 endelig

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om asylforvaltning og migrationsstyring og om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF og forslaget til forordning (EU) XXX/XXX [Asyl- og Migrationsfonden] (forordning om asyl- og migrationsforvaltning)

KOM(2020) 610

Nyt notat

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til forordning om asyl- og migrationsforvaltning. Formålet med forslaget er at fastlægge en fælles ramme for asyl- og migrationsforvaltning på EU-niveau. Dette sker med baggrund i overordnede principper om solidaritet og ansvarsfordeling. Forslaget ophæver og erstatter Dublinforordningen og indeholder bestemmelser, der skal sikre en effektiv ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne i henhold til Dublin-mekanismen. Ansvarskriterierne udvides samtidig med, at procedurerne for ansvarsfastlæggelsen effektiviseres. Forslaget indeholder derudover bestemmelser om en ny solidaritetsmekanisme, der består af forskellige foranstaltninger og hvor medlemsstaterne kan vælge, med hvilken foranstaltning de vil bidrage og på den måde yde hinanden bistand. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Forslaget er omfattet af Danmarks retsforbehold. Danmark deltager imidlertid i Dublin-samarbejdet på mellemstatsligt grundlag via en parallelaftale. Da dele af det fremsatte forslag udgør en ændring af Dublin-forordningen, vil Danmark skulle give Europa-Kommissionen meddelelse om, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre disse dele af forordningen i dansk ret inden for 30 dage efter vedtagelsen.

2. Baggrund

Kommissionen har den 23. september 2020 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om asylforvaltning og migrationsstyring (forordning om asyl- og migrationsforvaltning). Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra e, om kriterier og procedurer til bestem-

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 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.

melse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidær beskyttelse og artikel 79, stk. 2, litra c, om ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold.

Kommissionens forslag ophæver og erstatter Dublin-forordningen. Forslaget indeholder blandt andet en række ændringer til de ansvarskriterier, der i den gældende Dublin-forordning fastlægger, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. Blandt andet lægges der i forslaget op til, at definitionen af familiemedlemmer udvides til også at inkludere søskende og familierelationer, der er etableret efter udrejsen fra hjemlandet, men inden indrejsen i en medlemsstat.

Ovenstående udvidelse af ansvarskriterier i del III om kriterier for mekanismer til fastlæggelse af den ansvarlige medlemsstat anses – sammen med afsnit V og VII om generelle bestemmelser og overgangs- og slutbestemmelser – ifølge forslaget som en ændring af Dublin-forordningen i den danske parallelaftales forstand. Danmark vil inden 30 dage efter en evt. vedtagelse skulle meddele Kommissionen, om Danmark ønsker at gennemføre de pågældende ændringer i dansk lovgivning og dermed være bundet på mellemstatsligt grundlag.

For så vidt angår den del af forslaget, der omhandler obligatorisk solidaritet, herunder bl.a. omfordeling af asylansøgere, fremgår det af forslaget, at denne del er omfattet af det danske retsforbehold. Det fremgår endvidere af forslaget, at den del, der vedrører en solidaritetsmekanisme, ikke anses som en ændring af Dublinforordningen, som Danmark deltager i gennem en parallelaftale og heller ikke som en udbygning af Schengen-reglerne. Danmark vil derfor ifølge forslaget hverken kunne tilslutte sig en sådan ordning via Schengen-teknikaliteten eller via Dublin- og Eurodac-parallelaftalen.

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

Forslaget er fremsat som led i Kommissionens pakke af lovforslag samt andre initiativer til en reform af det fælles europæiske asyl- og migrationssystem også kaldet EU's migrations- og asylpagt.

3. Formål og indhold

Forslaget har overordnet til formål at styrke effektiviteten af det fælles europæiske asylsystem og sikre en mere integreret tilgang til asyl- og migrationsforvaltning. Derudover har forslaget – sammen med resten af migrations- og asylpagten – til formål at skabe en fælles ramme for en balance mellem ansvar og solidaritet i det europæiske asyl- og migrationssystem, således at alle lande løfter deres rimelige andel.

Forslaget tager nærmere bestemt sigte på at etablere en fælles ramme, der grundfæster principperne om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne. Med henblik på bedre at kunne håndtere migrationspres, foreslås en solidaritetsmekanisme vedrørende omfordeling, tilbagesendelses-sponsorater og kapacitetsopbygningsbidrag til medlemsstater under pres samt etablering af en særlig solidaritetsmekanisme for personer, der ankommer efter eftersøgnings- og redningsaktioner på havet. Hertil kommer støtte til tredjelande, hvorfra eller hvorigennem medlemsstater oplever migrationspres.

De gældende kriterier i Dublin-forordningen for, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en asylansøgning, er i alt væsentlighed bevaret i forslaget. Forslaget indeholder dog en udvidelse af definitionen af familiebegrebet, herunder ved tilføjelsen af søskende samt familie dannet efter udrejsen af hjemlandet som grundlag for en Dublin-overførsel. Udvidelsen af familiebegrebet forventes af Kommissionen også at være med til at begrænse risikoen for sekundær bevægelse.

Forslaget indeholder endvidere et nyt kriterium som grundlag for Dublin-overførsel, der gør sig gældende, når en asylansøger har et eksamensbevis eller et kvalifikationsbevis udstedt af en uddannelsesinstitution.

Der fastsættes med forslaget kortere frister for proceduren for fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for asylsagsbehandlingen. En sådan processuel ændring vil medvirke til at effektivisere Dublin-processen i sin helhed og dermed sikre ansøgerne hurtigere adgang til at få deres asylsag behandlet.

Der foreslås endvidere en række ændringer for at strømline og styrke ansvarsfastlæggelsen som følge af udstedelse af visum, opholdstilladelse og på baggrund af ulovlig indrejse. Disse ansvarskriterier styrkes ved at udvide perioden for ansvarets ophør.

Principperne om solidaritet og rimelig ansvarsfordeling mellem medlemsstaterne

Forslaget udstikker en fælles ramme, som fungerer som retningslinje for implementering af migrationsstyring og sikring af principperne om solidaritet og ansvarsfordeling. Målet er at sikre en samlet og mere integreret tilgang til asyl- og migrationsforvaltning, herunder partnerskaber med tredjelande langs migrationsruterne, fælles visumpolitik, integreret grænseforvaltning, adgang til modtageforhold, fælles regler om tilbagesendelse mv. Desuden skal medlemsstaterne indføre nationale strategier til at sikre tilstrækkelig kapacitet til at gennemføre et effektivt asyl- og migrationsforvaltningssystem i overensstemmelse med de overordnede principper. Forslaget fastlægger også, at Kommissionen hvert år vil offentliggøre en rapport om migrationsstyring, som indeholder prognoser for udviklingen i migrationssituationen for således

at give mulighed for at reagere rettidigt på migrationstendenser og sikre den fælles ramme.

Solidaritetsmekanismen

Med forslaget foreslås en fleksibel solidaritetsmekanisme, hvor medlemsstater kan vælge, om de vil yde bidrag gennem omfordeling, tilbagesendelses-sponsorater eller bidrage gennem kapacitetsopbygning og lignende. Bidrag beregnes på grundlag af en fordelingsnøgle baseret på 50 % af BNP og 50 % af befolkningen. Det foreslåede anvendelsesområde for omfordeling er ansøgere om international beskyttelse, der ikke er omfattet af den grænseprocedure, der foreslås i det samtidigt fremlagte forslag til asylprocedureforordningen, samt personer, der er blevet tildelt international beskyttelse inden for de seneste tre år forud for Kommissionens vedtagelse af en gennemførelsesretsakt om solidaritet i den konkrete situation. Et tilbagesendelsessponsorat indebærer, at en medlemsstat forpligter sig til at støtte medlemsstaten, som er under pres, til at tilbagesende individuelt identificerede tredjelandstatsborgere med ulovligt ophold. Støtten, som ydes i den modtagende medlemsstat, kunne være i form af tilbagesendelses- og reintegrationsrådgivning, brug af nationale reintegrationsprogrammer, bistand med identifikation, fremskaffelse af rejsedokumenter, organiseringen af den praktiske hjemrejse eller ved at forestå eller støtte dialogen med det pågældende tredjeland, hvortil udlændingen skal hjemsendes. Hvis tilbagesendelsen ikke lykkes indenfor 8 måneder, overføres tredjelandstatsborgeren til den bidragydende medlemsstat, hvor tilbagesendelsesbestræbelserne fortsætter. Endelig er der også mulighed for at bidrage til foranstaltninger, der har til formål at styrke den solidaritetsmodtagende medlemsstats kapacitet inden for asyl-, modtagelses-, tilbagesendelsesområdet samt inden for den eksterne dimension i form af investeringer, der skal modvirke irregulær migration mod denne medlemsstat.

Ydermere angiver forslaget, hvornår solidaritetsmekanismen aktiveres, hvilket som udgangspunkt sker i tilfælde, hvor en medlemsstat er under pres. Forslaget indeholder en procedure, der skal følges fra en medlemsstat underretter Kommissionen om, at de er eller er i risiko for at være under pres, til Kommissionen vurderer solidaritetsbehov, til de enkelte medlemsstater melder deres solidaritetsbidrag ind i en solidaritetsresponsplan, og endeligt til Kommissionen vedtager en gennemførelsesretsakt om de solidaritetsforanstaltninger, der skal træffes af de enkelte medlemsstater til fordel for den solidaritetsmodtagende medlemsstat.

I de tilfælde hvor de indkomne solidaritetsbidrag ikke opfylder de behov, som anses for nødvendige, indkalder Kommissionen til et solidaritetsforum, hvor medlemsstaterne opfordres til at justere typen af deres solidaritetsbidrag. På baggrund heraf vedtager Kommissionen en gennemførelsesretsakt om solidaritetsbidrag, men har desuden mulighed for at foretage justeringer i tilfælde af, at de samlede bidrag ikke er tilstrækkelige. Justeringen beregnes således, at de medlemsstater, der har meddelt solidaritetsbidrag, skal dække 50% af

deres andel, beregnet i henhold til fordelingsnøglen, gennem omfordeling eller tilbagesendelsessponsorater eller en kombination heraf.

Forslaget lægger også op til, at en medlemsstat til enhver tid kan yde frivillig solidaritetsstøtte til en anden medlemsstat, hvilket i tilfælde af migrationspres vil blive fratrullet støtten, der beregnes i Kommissionens foranstaltninger i henhold til gennemførelsesretsakten.

Endelig fastsætter forslaget nærmere procedurer og forpligtelser i forbindelse med omfordeling og tilbagesendelsessponsorater. Det fastsættes blandt andet, at den solidaritetsmodtagende medlemsstat skal sikre sig, at der ikke er nogen rimelig grund til at anse den pågældende person for at udgøre en trussel mod den nationale sikkerhed eller den offentlige orden i den pågældende medlemsstat. Der fastsættes desuden et finansielt bidrag på 10.000 EURO per omfordelt person (12.000 for uledsagede mindreårige) samt et finansielt bidrag på 500 EURO til at dække overførselsomkostningerne i forbindelse med omfordelingen.

Solidaritetsmekanisme i forbindelse med eftersøgnings- og redningsaktioner

Forslaget indeholder desuden særlige procedurer for solidaritet i forbindelse med eftersøgnings- og redningsaktioner på havet. Solidaritetsmekanismen bygger i disse situationer på en årlig migrationsrapport udarbejdet af Kommissionen og på etableringen af en særlig solidaritetspulje med det formål at yde støtte til medlemsstater, hvori der foretages ilandsætninger i forbindelse med eftersøgnings- og redningsaktioner på havet. Hvis solidaritetspuljen ikke er tilstrækkelig, kan Kommissionen indkalde til et solidaritetsforum, hvori medlemsstaterne opfordres til at justere deres solidaritetsbidrag. I tilfælde af at de indkomne solidaritetsbidrag ikke er tilstrækkelige, kan Kommissionen vedtage en gennemførelsesretsakt, som justerer bidragene. Justeringen beregnes således, at de medlemsstater, der har meddelt solidaritetsbidrag, skal dække 50% af deres andel, beregnet i henhold til fordelingsnøglen, gennem omfordeling eller tilbagesendelsessponsorater eller en kombination heraf. Endelig tildeles EU's Asylagentur den rolle at underrette Kommissionen og medlemsstaterne hvis 80% af solidaritetspuljen er opbrugt for så vidt angår en eller flere af de tilgodesete medlemsstater med henblik på en indkaldelse af nyt solidaritetsforum og senere ændring af den allerede vedtagne gennemførelsesretsakt.

I det følgende redegøres for den del af forslaget, som udgør en ændring af Dublin-mekanismen, og som Danmark har mulighed for 30 dage efter en evt. vedtagelse at meddele Kommissionen om Danmark ønsker at gennemføre og dermed være bundet på mellemstatsligt grundlag.

Udvidelse af definitionen af familiemedlemmer

Definitionen af familiemedlemmer som grundlag for en Dublin-overførsel, foreslås udvidet til også at omfatte ansøgerens søskende og familierelationer,

der er etableret efter, at ansøgeren forlod sit oprindelsesland, men inden den pågældende ankom til den ansvarlige medlemsstats område.

Tilføjelse af kriterium om uddannelse

Forslaget indeholder et nyt kriterium, der vil kunne danne grundlag for en Dublin-overførsel. Dette er tilfældet, såfremt en ansøger har et eksamensbevis, der er udstedt ved en uddannelsesinstitution i en medlemsstat, eller hvis ansøgeren har opnået kvalifikationer ved denne uddannelsesinstitution. Kriteriet er gældende såfremt en udlænding søger om asyl efter at have forladt medlemsstaternes område, efter afslutningen af studierne. Såfremt en person har tilknytning til mere end én medlemsstat på denne baggrund, er det den medlemsstat, hvortil personen har den længste tidsmæssige tilknytning i form af dette studie, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen. Skulle disse tidsmæssige udstrækninger være den samme, vil den medlemsstat som ansøgeren senest har haft tilknytning til på denne baggrund være ansvarlig.

Ændring af de tidsmæssige kriterier for ansvarsfastlæggelse

Der lægges med forslaget op til at øge den tidsmæssige udstrækning af medlemsstaternes ansvar som følge af ulovlig indrejse, indrejse på baggrund af visum og på baggrund af et udstedt opholdsdokument.

Den tidsmæssige udstrækning af ansvaret udvides således, at en medlemsstat vil være ansvarlig for behandling af en asylsag i en periode på tre år, efter en udlænding er indrejst ulovligt fra et tredjeland. Det samme gør sig gældende i en periode på 3 år efter udløbet af et udstedt opholdsdokument eller et visum. De nuværende tidsmæssige kriterier for fastlæggelse af ansvar er 12 måneder efter ulovlig indrejse, 2 år efter udløbet af et opholdsdokument og 6 måneder efter udløb af et visum.

Ansvarsophør, når ansøgeren forlader EU's område er i dag en del af de gældende Dublin-regler, men dette ansvarskriterium er ikke medtaget i dette forslag. Kommissionen har i deres forslag hertil bemærket, at dette ansvarskriterium har vist sig at være kompliceret at anvende i praksis som følge af vanskeligheder ved at skulle fremlægge de nødvendige beviser.

Kortere frister for fremsættelse af og svar på anmodninger om overtagelse

Fristen for fremsendelse af en anmodning om overtagelse ændres fra tre måneder til to. Hvis en anmodning fremsættes som følge af en registrering i fingeraftryksdatabasen, Eurodac, skal fremsendelse af anmodningen ske senest en måned efter hittet og ikke efter de nuværende to måneder. Hvis der er tale om en uledsaget mindreårig, kan disse frister fraviges, hvis det er i barnets tarv.

Fristen for den anmodede medlemsstats svar på en anmodning om overtagelse ændres fra to måneder til en måned efter modtagelse af anmodningen. Fristen for et hurtigt svar ændres fra en måned til to uger.

Ændring af proceduren for tilbagetagelse

Det foreslås med nærværende forslag, at der skal fremsendes en meddelelse om tilbagetagelse senest to uger efter et hit i Eurodac. Denne procedure ændrer karakter således, at der nu skal fremsendes en meddelelse herom i stedet for fremsættelse af en anmodning. Den medlemsstat, der underrettes, skal bekræfte modtagelse inden for en uge, medmindre medlemsstaten inden for samme frist kan bevise, at dennes ansvar er ophørt.

Denne ændring om meddelelse om ansvar skal således afløse de gældende anmodninger om tilbagetagelse, hvor fristerne er hhv. to måneder, når den fremsættes på baggrund af et hit i Eurodac, og tre måneder, når anmodningen fremsættes på baggrund af andre indicier end oplysninger fra Eurodac.

Proceduremæssige garantier

En medlemsstat skal træffe afgørelse senest en uge efter, at den ansvarlige medlemsstat er fastlagt. Ansøgeren skal straks meddeles herom skriftligt.

Ansøgeren har en frist på to uger efter meddelelsen til at påklage afgørelsen til en appelinstans. Dette er en ændring fra det gældende skøn, der er tillagt medlemsstaterne på nuværende tidspunkt, til at fastsætte en rimelig frist til påklage. Samtidig defineres det ved nærværende forslag, at prøvelsen af klagen begrænses til en vurdering af, hvorvidt overførsel vil medføre en reel risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling samt til den materielle vurdering af opfyldelsen af nærmere bestemte ansvarsbestemmelser.

Når en ansøger er frihedsberøvet med henblik på at sikre en overførselsprocedure, må fristen for at fremsætte en anmodning om overtagelse eller fremsende en meddelelse om tilbagetagelse ikke overstige to uger fra tidspunktet for registreringen af ansøgningen. Hvis en person frihedsberøves senere end registreringen af ansøgningen, må fristen for at fremsætte en anmodning om overtagelse eller fremsende en meddelelse om tilbagetagelse ikke overstige en uge fra det tidspunkt, hvor personen blev frihedsberøvet. Dette forslag ændrer den gældende frist på en måned.

Svar på sådanne anmodninger skal gives senest en uge fra modtagelsen af samme. Denne frist indskrænkes fra de gældende to uger.

Efter de gældende regler skal overførsel af en person, som er frihedsberøvet, finde sted så hurtigt, som det er praktisk muligt, og senest seks uger efter accept fra den modtagende medlemsstat eller fra det tidspunkt, hvor en opsættende virkning ikke længere er virksom. Frihedsberøvelse kan ikke oprettholdes ud over seks uger. Hvis overførsel ikke kan gennemføres inden for seks uger, skal vedkommende løslades. Med den foreslåede ordning nedsættes fristen for frihedsberøvelse fra seks til fire uger.

Overførsel skal efter de nugældende regler som udgangspunkt ske inden for seks måneder efter accept af endelig afgørelse, medmindre den pågældende

er fængslet eller forsvinder. Efter de gældende regler ophører ansvaret for en ansøger, der er fængslet et år efter ansvarsfastlæggelsen og for en ansøger, der forsvinder 18 måneder efter ansvarsfastlæggelsen. Efter udløbet af disse frister vil den anmodende medlemsstat blive ansvarlig.

Efter nærværende forslag kan fristen på seks måneder sættes i bero, såfremt den pågældende forsvinder. Den anmodende medlemsstat skal meddele den ansvarlige medlemsstat dette. Når den pågældende igen dukker op i den anmodende medlemsstat, begynder fristen at løbe på ny.

Fristen for at svare på en anden medlemsstats anmodning om oplysninger foreslås nedsat fra fem til tre uger.

Forhandlingssituationen

Forslaget til forordning om asyl- og migrationsforvaltning er siden starten af 2023 blevet forhandlet sideløbende med forslaget til en ny asylprocedureforordning for at skabe den rette balance mellem ansvar og solidaritet i begge forordninger. Med henblik på at finde et kompromis, har særligt ansvarskriterierne i forslaget til asyl- og migrationsforordningen være genstand for mange ændringsforslag, særligt i forhold til tidsfristerne, hvor man endnu ikke er landet på et endeligt kompromis. Det samme gør sig gældende i forhold til udvidelse af ansvaret til at omfatte søskende til herboende samt for ansvar for medlemsstater, der tidligere har udstedt eksamensbeviser til asylansøgeren.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Under en plenarforsamling torsdag den 20. april 2013 blev Europa-Parlamentet enige om at indlede drøftelser med EU's medlemsstater om bl.a. forslaget til asyl- og migrationsforvaltningsforordningen. Forhandlingsmandatet for asyl- og migrationsforvaltningsforordningen blev støttet af Europa-Parlamentets medlemmer med 413 stemmer for, 142 imod og 20 hverken for eller imod.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har formuleret formålet med forslaget således

”Ifølge afsnit V i TEUF om et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed har Den Europæiske Union visse beføjelser på dette område. Disse beføjelser skal udøves i henhold til artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union, dvs. hvis og i det omfang målene for den påtænkte foranstaltning ikke i tilstrækkelig grad kan opfyldes af medlemsstaterne, men på grund af den påtænkte foranstaltnings omfang eller virkninger bedre kan nås på EU-plan.

Dette forslag strømliner de nuværende regler i forordning (EU) nr. 604/2013 og har til formål at sikre en korrekt anvendelse af disse regler, hvilket vil begrænse tredjelandstatsborgeres ulovlige bevægelser mellem medlemsstaterne, som i sagens natur er grænseoverskridende. Det kræver en indsats på EU-plan at nå disse mål, da de i sagens natur er grænseoverskridende. Det

er klart, at den enkelte medlemsstats indsats ikke i tilfredsstillende grad kan opfylde behovet for en fælles EU-tilgang til et fælles problem.

Det kræver en indsats på EU-plan at nå disse mål, da de i sagens natur er grænseoverskridende. Det er klart, at den enkelte medlemsstats indsats ikke i tilfredsstillende grad kan opfylde behovet for en fælles EU-tilgang til et fælles problem.”

Regeringen vurderer, at nærhedsprincippet er opfyldt.

6. Gældende dansk ret

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 på mellemstatsligt grundlag.

I overensstemmelse med artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til TEU og til TEUF, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne forordning og er ikke bundet af den og er ikke omfattet af dens anvendelse. Da del III, V og VII i denne forordning udgør ændringer som omhandlet i artikel 3 i aftalen indgået mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om kriterierne for og mekanismer for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i Danmark eller i en anden EU-medlemsstat og "Eurodac" for så vidt angår de sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen, skal Danmark underrette Kommissionen om sin beslutning om, hvorvidt Danmark vil gennemføre indholdet af sådanne ændringer på tidspunktet for vedtagelsen af ændringerne eller senest 30 dage derefter.

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).

Udlændingelovens kapitel 5 a indeholder regler om overførsel m.v. efter reglerne i Dublinforordningen.

Udlændingelovens kapitel 8 a indeholder regler om videregivelse af oplysninger i medfør af reglerne i bl.a. Dublin-forordningen.

Udlændingelovens §§ 36 og 37 og hjemrejselovens § 16 indeholder regler om frihedsberøvelse med henblik på bl.a. at sikre Dublin-overførsler i henhold til lovens kapitel 5 a.

Der findes ikke – ud over bestemmelserne i udlændingeloven om Dublin-forordningen – regler i dansk ret om en ramme på EU-niveau for - asyl og migrationsforvaltning.

Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser og er ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Danmark deltager imidlertid i Dublin-samarbejdet på mellemstatsligt grundlag i kraft af en parallelaftale. Da dele af det fremsatte forslag udgør en ændring af Dublinforordningen i parallelaftalens forstand, vil Danmark skulle give Europa-Kommissionen meddelelse om, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre disse dele af forordningen i dansk ret.

En gennemførelse af forordningen i dansk ret vil have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet kriterierne og procedurerne for overførsel af en asylansøger til en anden medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, efter gældende ret reguleres af Dublinforordningen, jf. udlændingelovens § 29 a. En gennemførelse af forordningen vil således navnlig indebære, at henvisningen til Dublinforordningen vil skulle ændres i henhold til forslaget, ligesom der derudover vil skulle foretages en række konsekvensændringer, herunder i udlændingelovens kapitel 8 a vedr. videregivelse af oplysninger i medfør af reglerne i Dublinforordningen m.v.

Økonomiske konsekvenser

Kommissionen har ikke angivet en nærmere økonomisk vurdering på EU-niveau af forslagets bestemmelser om fordeling af ansvar som følge af ændringerne af den gældende Dublin-forordnings bestemmelser herom.

Det er på det foreliggende grundlag ikke muligt at foretage en konkret vurdering af de statsfinansielle konsekvenser af forslagets bestemmelser om fastlæggelse af ansvar, såfremt Danmark tilslutter sig disse dele af forordningen, jf. parallelaftalen. Forslaget indeholder en række bestemmelser, der regulerer ansvarskriterierne for medlemsstaterne, hvilket kan medføre merudgifter, idet Danmark kan blive ansvarlige for at modtage og overføre en større personkreds end i dag.

Hvis EU beslutter at anvende det udvidede familiebegreb, så vil det forventeligt medføre, at der kan komme flere asylansøgere til Danmark og hertil medføre en øget sagsbehandling ved Udlændingestyrelsen, som vil skulle afdekke familierelationernes gyldighed (verificere dokumenter og evt. biometriske data vedr. familiemæssige relationer). Det er dog på nuværende tidspunkt ikke muligt at vurdere, hvor stor en personkreds det udvidede familiebegreb vil kunne omfatte.

Hvis EU beslutter at udvide ansvarskriterier for medlemsstaterne fsva. "diploma and other qualifications" kan dette medføre, at flere asylansøgere vil skulle overføres til Danmark på baggrund af en tilknytning til det danske uddannelsessystem. Dette vil forventeligt medføre en øget sagsbehandling ved Udlændingestyrelsen og evt. andre danske myndigheder ift. at verificere uddannelsesdokumenter. Det er dog på nuværende tidspunkt ikke muligt at vurdere, hvor stor en personkreds det udvidede ansvarskriterie om "diploma and other qualifications" vil kunne omfatte.

Det bemærkes, at udgifter som følge af EU-retsakter, der medfører statslige merudgifter, skal afholdes inden for eksisterende bevillinger, jf. budgetvejledningen 2.4.1.

Den resterende del af forslaget forventes ikke at have økonomiske konsekvenser for Danmark, da dette er omfattet af retsforbeholdet.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

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

8. Høring

Den kommenterede dagsorden har den 3. maj 2023 været i høring i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

Dansk flygtningehjælp (DRC) bemærker, at Dublin-systemet skal reformeres, så asylansøgers rettigheder bedre sikres. DRC mener ikke, at forslaget lever op til dette og mener derfor ikke, at forslaget skal vedtages.

DRC foreslår, at hvis regeringen ønsker at opnå mere kontrol med, hvem der kommer til EU og Danmark, kunne man i stedet forøge antallet af legale veje for mennesker på flugt.

DRC anbefaler, at hvis forordningen om asyl- og migrationsforvaltning skal vedtages, skal en revideret Dublin-procedure sikre, at familier holdes sammen, at asylansøgers bevægelser inden for EU ikke sanktioneres, at barnets tarv skal være et bærende hensyn, samt at der sikres en retfærdig behandling.

DRC mener, at Danmark ikke bør fralægge sig sit ansvar for personer med behov for beskyttelse ved at indgå aftaler med lande uden for EU blandt andet, da dette ses at være uretfærdigt over for de lande, som allerede er vært for langt de fleste af verdens flygtninge.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses generelt at foreligge en bred opbakning med henblik på hurtig vedtagelse af retsakterne, der er indeholdt i migrations- og asylpagten, herunder

asyl- og migrationsforvaltningsforordningen, men der er fortsat store udfordringer i forbindelse med at finde et kompromis, der afspejler den rette balance mellem ansvar og solidaritet. Størstedelen af landene, der ikke har eksisterende lande- eller søgrænser har påpeget udfordringer med sekundær migration internt i EU og det stigende antal asylansøgere, som rejser videre fra frontlinjestaterne. Presset på indkvarterings- og asylsystemerne i disse lande har påvirket drøftelser om forholdet mellem solidaritet og ansvar, hvorfor disse lande i den overordnede balance ønsker en effektiv asyl- og udsendelsesprocedure ved grænserne samt et mere funktionelt Dublin-system, der stopper de sekundære bevægelser i EU. En anden gruppe lande har som kompensation herfor efterspurgt en klar ramme for, hvorledes de øvrige medlemsstater vil udvise solidaritet for den byrde, som disse lande mener at løfte, herunder i form af et mere solidarisk Dublin-system.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er umiddelbart positivt indstillet over for forslaget.

Regeringen arbejder for at skabe opbakning til en reform af det europæiske asylsystem, som skal sikre, at Danmark og Europa kan have kontrol med, hvor mange der kommer hertil og finder det vigtigt, at der hurtigt opnås enighed om migrations- og asylpagten, herunder om asyl- og migrationsforvaltningsforordningen og med at finde den rette balance mellem solidaritet og ansvar. Regeringens støtter generelt tvungen, men fleksibel solidaritet, herunder en fælles EU-solidaritets- og krisereaktionsmekanisme på migrationsområdet, der er fleksibel, behovsbaseret og afspejler de reelle udfordringer, som bl.a. frontlinjestater kan være konfronteret med. Regeringen arbejder for stærke grænseprocedurer, der kan modvirke irregulær migration samt muligheden for at indgå migrationsaftaler med sikre tredjelande. Derudover arbejder regeringen for et Dublinsystem, der bekæmper de sekundære bevægelser i EU.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere være forelagt for Folketingets Europaudvalg den 1. oktober 2020 til orientering. Der er oversendt grund- og nærhedsnotat den 30. november 2020.