

Samlenotat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

Samlenotat

vedrørende de sager under Udlændinge- og Integrationsministeriets ressort,
der behandles på indenrigsdelen af rådsmødet (retlige og indre anliggender)
den 8. juni 2023

25. maj 2023

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2023 - 3041
Akt-id 2307332

Dagsordenspunkt	Side
15. Schengenområdet generelle tilstand	s. 3
KOM dokument foreligger ikke	
= Udveksling af synspunkter	
16. Visumpolitik: monitorering af visumfritagelse	s. 6
KOM dokument foreligger ikke	
= Udveksling af synspunkter	
17. Forordning om asyl- og migrationsforvaltning	s. 10
KOM(2020) 610	
= Generel indstilling	
18. Asylprocedureforordningen	s. 22
KOM(2020) 611	
= Generel indstilling	
19. Ruslands aggression mod Ukraine	s. 28
KOM dokument foreligger ikke	
= Status	

s. 33

20. Den eksterne dimension af migration inklusiv situationen i Tunesien

KOM dokument foreligger ikke

= Status

15. Schengenområdet generelle tilstand - Schengenrådets funktion

KOM dokument foreligger ikke

= Udveksling af synspunkter

Nyt notat

1. Resumé

Det svenske formandskab forventes forud for rådsmødet at udsende et drøftelsesdokument om Schengenrådets generelle tilstand. Det forventes herudover, at Kommissionen vil gennemgå den nye Schengenstatusrapport, som blev vedtaget den 16. maj 2023. Kommissionens rapport fokuserer bl.a. særligt på spørgsmålet om midlertidig genindførelse af intern grænsekontrol samt Kommissionens prioritet vedr. fuld anvendelse af Schengenreglerne i Bulgarien og Rumænien. På baggrund af drøftelsen ventes indledt en proces med identificering af prioriteter for Schengenområdet over det kommende år (Schengencyklus). Fra dansk side støttes generelt målsætningen om mere politisk styring af Schengensamarbejdet gennem drøftelser i "Schengenrådet", herunder drøftelser af Schengenrådets aktuelle funktion. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, retsforbeholdet, gældende dansk ret og har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

I første halvdel af 2022 opnåedes opbakning til at betegne den del af rådsmødet (retlige og indre anliggender), der behandler Schengen-relaterede sager, for "Schengenrådet" ('Schengen Council'). Formålet var at øge politisk fokus på og styring af Schengensamarbejdet. Med den såkaldte Schengenstatusrapport fra maj 2022 har Kommissionen samtidig lanceret et koncept med etårige såkaldte Schengencyklusser, hvor der hvert år opstilles prioriteter for Schengensamarbejdet. Der har foreløbigt været afholdt møder i Schengenrådet ved rådsmøderne (retlige og indre anliggender) i marts, juni, oktober og december 2022 samt marts 2023. Under daværende fransk formandskab introduceredes også et såkaldt Schengen-barometer med data om status på centrale områder vedrørende bl.a. situationen ved de ydre grænser og intern sikkerhed inden for Schengenområdet.

3. Formål og indhold

Det forventes, at det svenske formandskab vil strukturere drøftelsen af Schengenrådets generelle tilstand på baggrund af forventet nyt Schengenbarometer, som bl.a. forventes at indeholde data om situationen ved de ydre og indre grænser og intern sikkerhed sammen med et drøftelsesdokument.

Kommissionen har den 16. maj 2023 vedtaget en ny Schengenstatusrapport. Denne forventes at indgå i drøftelserne under rådsmødet.

Kommissionen opstiller i Schengenstatusrapporten følgende prioriteter for Kommissionen i den kommende Schengencyklus:

- Styrke de eksisterende værktøjer samt forsyne Schengenrådet med de nødvendige rammer for mere politisk styring af Schengen
- Yderligere styrkelse af EU's ydre grænser
- Fastholde fokus på mere effektiv tilbagesendelse
- Forbedre den interne sikkerhed i Schengen, herunder bekæmpe organiseret kriminalitet og narkotikasmugling
- Fortsat fokus på udvidelsen af Schengen ved rådsafgørelser om fuld anvendelse af Schengenreglerne i Rumænien og Bulgarien inden udgangen af 2023
- Udfasning af intern grænsekontrol og implementering af alternative foranstaltninger
- En mere strategisk og politisk anvendelse af visumregelsættet

Det fremgår af rapporten, at Kommissionen i medfør af Schengengrænsekodeks artikel 27 vil iværksætte en formel konsultationsproces med de lande (Danmark, Frankrig, Norge, Sverige, Tyskland og Østrig), som har genindført grænsekontrol.

På baggrund af drøftelserne i Schengenrådet ventes der inden for rammerne af en ny Schengencyklus på kommende møder i Schengenrådet at skulle drøftes prioriteter for Schengensamarbejdet for det kommende år. Det skønnes, at det svenske formandskab på rådsmødet vil fokusere på følgende drøftelsespunkter:

- Kommissionens Schengenstatusrapport 2023
- Aftale om et begrænset antal områder i Schengenstatusrapporten 2023, hvor der vurderes behov for særligt fokus
- Enighed om vejen frem for områder under Schengenrådets cyklus 2023/24

Det svenske formandskab ventes at fremhæve tre prioriteter med behov for særligt fokus, herunder:

1. Mere politisk styring af Schengenområdet
2. Forbedre effektiviteten af tilbagesendelse
3. Styrke retshåndhævelsessamarbejdet for bekæmpelse af ulovlig narkotikasmugling

Primo 2024 ventes Kommissionen at indkalde til nyt møde i det såkaldte Schengen Forum, der blev lanceret i forbindelse med fremsættelsen af forslaget til migrations- og asylpagten i 2020. Ved møderne i Schengen Forum deltager repræsentanter fra Europa-Parlamentet og civilsamfundsorganisationer med

henblik på at tilvejebringe et stærkere Schengensamarbejde ved at gøre status over resultater på initiativer samt identificere udfordringer.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant

7. Konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) den 15. maj 2023

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen støtter målsætningen om mere politisk styring af Schengensamarbejdet, herunder drøftelser af Schengenområdet's aktuelle funktion i Rådet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg blev d. 24. februar 2022 orienteret om oprettelsen af 'Schengenrådet' inden for rammerne af rådsmødeformationen (retlige og indre anliggender). Udvalget er tillige blevet orienteret i forbindelse med de planlagte drøftelser af Schengenrådets generelle tilstand på rådsmøderne (retlige og indre anliggender) d. 9.-10. juni 2022, d. 13.-14. oktober 2022 d. 8.-9. december 2022 og d. 3. marts 2023.

16. Visumpolitik: monitorering af visumfritagelse

KOM dokument foreligger ikke

= Udveksling af synspunkter

Revideret notat. Ændringer er markeret med en streg i margenen.

1. Resumé

Det svenske formandskab forventes at lægge op til en drøftelse af monitorering af tredjelandes visumfritagelse og revision af den nuværende visumsuspensionsmekanisme. Drøftelserne forventes at tage udgangspunkt i en rapport fra EU-Kommissionen om fordele og ulemper ved visumfritagelse, som er udarbejdet på baggrund af drøftelserne om fremtiden for EU's visumpolitik ved rådsmødet i marts 2023. Suspensionsmekanismen har vist sig at være langsommelig og besværlig at bringe i anvendelse i praksis. Dette har betydet, at EU's mulighed for hurtigt at reagere i situationer, hvor visumfritagelsen for et tredjeland har medført risiko for irregulær migration eller trusler mod den indre sikkerhed, ikke udgør en tilstrækkelig beskyttelse mod misbrug af visumfritagelse. Det forventes, at drøftelserne vil fokusere på tiltag, der kan effektivisere suspensionsmekanismen og styrke monitoreringen af tredjelandes visumfritagelse. Regeringen støtter formandskabets forslag om at revidere den nuværende mekanisme. Nærværende dagsordenspunkt rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, retsforbeholdet, gældende dansk ret og har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

I 2013 blev der indført en mekanisme til suspension af EU's aftale om visumfritagelse med et tredjeland i visumforordningens artikel 8 (suspensionsmekanismen). Mekanismen giver EU mulighed for midlertidig at suspendere visumfritagelsen for et tredjeland i tilfælde af en betydelig stigning i den irregulære migration.

Europa-Parlamentet og Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog i 2017 en revideret suspensionsmekanisme med henblik på at styrke mekanismen og gøre det muligt at reagere hurtigere, når visumfritagelse for et tredjeland medfører risiko for irregulær migration eller trusler mod den indre sikkerhed. Suspension kan udløses ved meddelelse fra en medlemsstat eller af Kommissionen. Kommissionen skal vedtage en midlertidig suspension af visumfritagelsen i en periode på 9 måneder for visse persongrupper med henvisning til relevante typer af rejседokumenter og eventuelt yderligere kriterier. I denne periode skal Kommissionen indlede en dialog med det pågældende land mhp. at forbedre forholdene. Hvis forholdene ikke forbedres, skal Kommissionen

senest to måneder før udløbet af de 9 måneder vedtage en midlertidig suspension af visumfritagelsen i en yderligere periode på 18 måneder for *alle* borgere fra det pågældende land. Hvis forholdene efter denne periode fortsat ikke er forbedret, kan Kommissionen fremsætte forslag om, at visumfritagelsen for det pågældende land ophæves permanent.

Suspensionsmekanismen kan aktiveres, hvis visumfritagelsen for statsborgere fra et tredjeland medfører et eller flere af følgende forhold:

- en væsentlig stigning (over 50 %) i antallet af statsborgere fra et tredjeland med visumfritagelse, som nægtes indrejse eller opholder sig på medlemsstatens område uden at have ret til det
- en væsentlig stigning (over 50 %) i antallet af asylansøgninger fra statsborgere fra et tredjeland, hvor anerkendelsesprocenten er lav (3-4 %)
- en svækkelse af samarbejdet om tilbagetagelse med tredjelandet
- en stigning i risikoen for eller overhængende trussel mod den offentlige orden eller den indre sikkerhed i medlemsstaterne, navnlig en væsentlig stigning i alvorlige strafbare handlinger.

Suspensionsmekanismen er blevet anvendt to gange, først i forhold til Albanien i 2019 og senest i forhold til Vanuatu i 2022. Mekanismen har dog kun i ét tilfælde ført til generel suspension af visumfritagelse. Rådet vedtog således i 2022 en suspension af visumfritagelsen for Vanuatu, idet landet udstedte statsborgerskab til tredjelandsstatsborgere til gengæld for investering (de såkaldte 'investor citizenship schemes'). Dette medførte en øget sikkerhedsrisiko i EU, da personer registreret i Interpol kunne "købe sig" til statsborgerskab i Vanuatu og herefter opnå fri indrejse i EU uden om EU's visumregler.

EU har oplevet flere eksempler på negative følger af tredjelandes visumfritagelse til EU. Dette gælder især for landene på Vestbalkan, der i stigende grad har bidraget til massiv irregulær migration til EU via navnlig Serbien til særligt Østrig. Processen med at aktivere mekanismen er lang og besværlig og anses ikke for en tilstrækkelig beskyttelse mod misbrug af visumfritagelse. Derudover er der blevet fremhævet en asymmetri mellem kriterierne for at opnå visumfritagelse og mulighederne for at suspendere visumfritagelsen.

På rådsmødet for retlige og indre anliggender den 9. marts 2023 var der enighed blandt medlemsstaterne om, at der er behov for en mere strategisk drøftelse af visum. Der var i den forbindelse enighed om at se på kriterierne for tildeling af visumfritagelse samt revision af suspensionsmekanismen. EU-

Kommissionen har efterfølgende været i færd med at udarbejde en omfattende rapport, der fokuserer på fordele og ulemper ved visumfritagelse, heriblandt investor citizenship schemes og tilpasning til EU's visumregler. Rapporten forventes at blive vedtaget af EU-Kommissionen den 24. maj 2023. Rapportens indhold forventes at blive drøftet på rådsmødet den 8. juni 2023.

3. Formål og indhold

Formandskabet og en række medlemslande ønsker, at EU skal kunne reagere hurtigere og mere effektivt, når visumfritagelse for tredjelande misbruges. Formandskabet har oplyst, at de ønsker en drøftelse af, hvornår suspensionsmekanismen kan aktiveres og indførelse af kortere tidsfrister mhp. en hurtigere proces og dermed mulighed for hurtigere reaktion på udfordringer for Schengenområdet i relation til tredjelands visumfritagelse. Det forventes, at drøftelserne vil fokusere på en generel drøftelse af, hvilke tiltag der vil kunne effektivisere suspensionsmekanismen, og at der særligt vil være fokus på tredjelands visumtilpasning til EU's visumregler i lyset af den manglende tilpasning blandt landene på Vestbalkan, der i stigende grad – særligt 2022 – har bidraget til massiv irregulær migration til EU via navnlig Serbien til særligt Østrig. EU har bl.a. på en ministerkonference om retlige og indre anliggender mellem EU og Vestbalkan den 3.-4. november 2022 lagt pres på Serbien og andre lande på Vestbalkan for at få dem til at tilpasse sig EU's visumregler. Serbien har i de seneste måneder indført visumpligt for bl.a. Indien, Burundi og Tunesien.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant

7. Konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) den 15. maj 2023

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der forventes generelt stor opbakning blandt medlemslandene til en revision af suspensionsmekanismen med det formål at styrke mekanismen og gøre en suspensionsproces hurtigere og mere effektiv.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen ser generelt positivt på overvejelserne om øget monitorering af tredjelandes visumfritagelse samt at revidere den nuværende suspensionsmekanisme med det formål at vurdere mekanismens effektivitet og sikre mod misbrug af EU's visumfritagelsespolitik. EU skal kunne reagere hurtigt og effektivt, når reglerne for visumfritagelse misbruges.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg den 3. marts 2023 forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 9. marts 2023.

17. Forordning om asyl- og migrationsforvaltning

KOM(2020) 610

= Generel indstilling

Revideret notat. Ændringer er markeret med en streg i margenen.

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. Det forventes, at forordning om asyl- og migrationsforvaltning skal drøftes til rådsmødet med henblik på at opnå enighed om rådsmandatet, således, at forhandlingerne med Europa-Parlamentet kan begynde.

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 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.

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. Det forventes, at forordning om asyl- og migrationsforvaltning skal drøftes til rådsmødet med henblik på at opnå enighed om en generel indstilling således, at forhandlingerne med Europa-Parlamentet kan begynde.

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 opretholdes 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 2023 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.”

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 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 Rådet 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 Rådet 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 vurderes ikke at have andre konsekvenser

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) den 15. maj 2023.

DRC Dansk Flygtningehjælp (DRC) bemærker, at Dublin-systemet bør reformeres, så asylansøgers rettigheder sikres bedre. Princippet om, at asylansøgere primært skal behandles i medlemsstaterne ved EU's ydre grænser, skal afskaffes og erstattes af en fordelingsmekanisme, som sikrer, at asylansøgere kan komme til en medlemsstat, som de har tilknytning til, fx i form af familie. DRC mener dog ikke, at forslaget til forordningen om asyl- og migrationsforvaltning indeholder den nødvendige reform af Dublin-systemet og anbefaler derfor, at forslaget forkastes.

Hvis forordningen om asyl- og migrationsforvaltning skal vedtages, anbefaler DRC, at en revideret Dublin-procedure sikrer, at familier holdes sammen, at asylansøgers bevægelser inden for EU ikke sanktioneres, at barnets tarv skal være et bærende hensyn, samt at alle asylansøgere sikres retfærdig behandling i en ny Dublin-procedure. Det er DRC's vurdering, at regeringens bestræbelser på at skubbe ansvaret for flygtningebeskyttelse uden for EU's grænser risikerer at få alvorlige konsekvenser for det globale samarbejde, som er en helt nødvendig forudsætning for at finde brugbare og fælles løsninger for de millioner af mennesker, som er på flugt i verden i dag.

Hvis regeringen ønsker at opnå mere kontrol med, hvem der kommer til EU og Danmark, foreslår DRC, at man i stedet øger mulighederne for, at mennesker på flugt kan søge beskyttelse legalt og sikkert.

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 asylopagten, herunder asyl- og migrationsforvaltningsforordningen, men der er fortsat store udfor-

dringer 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.

Af ovenstående årsag er det på nuværende tidspunkt svært at vurdere, hvorledes balancen mellem solidaritet og ansvar falder ud således, at der kan opnås enighed i Rådet.

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 asylopagten, 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 og blev forelagt til forhandlingsoplæg den 17. maj 2023. Der er oversendt grund- og nærhedsnotat den 30. november 2020.

18. Asylprocedureforordningen

KOM(2020) 611

= Generel indstilling

Revideret notat. Ændringer er markeret med en streg i margenen.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.²

1. Resumé

Kommissionen har i september 2020 fremsat forslag til forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU (asylprocedureforordningen). Forordningen skal erstatte det nuværende asylproceduredirektiv. Formålet med forslaget er at indføre ensartede procedurer, der skal effektivisere asylsagsbehandlingen på tværs af medlemsstaterne, navnlig ved at indføre en grænseprocedure, der har til formål at sikre en hurtig behandling af ansøgninger om asyl fra personer, der formodes ikke at have ret til beskyttelse. I forlængelse heraf skal udsendelse af disse personer også ske i en grænseprocedure. Fælles for de to procedurer er, at de personer, der får deres sager behandlet i en grænseprocedure, ikke formelt tillades at indrejse på medlemsstaternes område. Forslaget regulerer også overførsler af asylansøgere til sikre tredjelande. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Det forventes, at forslaget skal drøftes til rådsmødet med henblik på at opnå enighed om rådsmandatet, således, at forhandlingerne med Europa-Parlamentet kan begynde.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2020) 611 af 23. september 2020 fremsat ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU. Med forslaget til asylprocedureforordning ophæves og erstattes det nugældende asylproceduredirektiv.

Forslaget er fremsat som led i Kommissionens forslag til en ny pagt om asyl og migration.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra d), og artikel 79, stk. 2, litra c), i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde. Det

²Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen (nr. 22) 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").

fastsættes deri, at der kan vedtages foranstaltninger vedrørende fælles procedurer for henholdsvis tildeling og fratagelse af ensartet status for asyl eller subsidier beskyttelse samt ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold.

Forslaget er således 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").

Forhandlingerne i Rådet er nu så fremskredne, at det forventes, at forslaget skal drøftes til rådsmødet med henblik på at opnå enighed om en generel indstilling således, at forhandlingerne med Europa-Parlamentet kan begynde.

3. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at skabe en mere ensartet og styrket asylprocedure på tværs af medlemsstaterne, der skal være med til at sikre en effektiv beslutningsproces. Samtidig skal forslaget skabe en bedre sammenhæng mellem asyl- og tilbagesendelsesprocedurerne.

For at sikre en effektiv beslutningsproces på asylområdet indføres enklere, klarere og kortere procedurer ledsaget af passende proceduremæssig garantier og redskaber til at imødegå misbrug af asylprocedurerne og forhindre sekundære bevægelser samt at sikre en hurtig tilbagesendelse af afviste asylansøgere, som ikke har ret til at opholde sig i EU.

Forslaget skal ses i sammenhæng med forslaget om at indføre en screeningsprocedure, KOM (2020) 614, (hvor der blev opnået politisk enighed i Rådet i juni 2022 om mandat til at indgå forhandlinger med Europa-Parlamentet, og hvor trilogforhandlingerne med Europa-Parlamentet begyndte i foråret 2023). Efter screeningsforslaget henvises tredjelandsstatsborgere enten til asyl- eller tilbagesendelsesprocedurer og, hvis en række nærmere betingelser er opfyldt, til en grænseprocedure, som udmøntes nærmere ved nærværende forslag.

Forslaget skal samtidig også læses i sammenhæng med forslaget om håndtering af krisesituationer og force majeure KOM (2020) 613, der fastsætter procedurer for, i hvilket omfang medlemsstaterne kan blive undtaget fra de almindelige bestemmelser om asylprocedurer i tilfælde af krisesituationer.

Efter forslaget skal en ansøgning om asyl behandles i en obligatorisk grænseprocedure for behandling af ansøgninger om international beskyttelse, såfremt en række objektive kriterier er opfyldt, herunder eksempelvis, som udgangspunkt, hvis ansøgeren kommer fra et land, der har en anerkendelsesprocent på under 20 %, hvis ansøgeren har vildledt myndighederne eksempelvis

ved at fremlægge falske oplysninger eller dokumenter, eller hvis ansøgeren er vurderet at udgøre en risiko for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. En ansøgning om asyl bliver således behandlet i en grænseprocedure på baggrund af en række objektive kriterier, som fastlægges ved screeningen.

Den fælles grænseprocedure for asyl og tilbagesendelse skal være et styringsredskab til at forhindre uautoriserede indrejser på medlemsstaternes område og heraf afledte sekundære bevægelser. Herudover skal indførelse af grænseproceduren sikre en effektiv behandling af åbenbart grundløse sager og samtidig medvirke til at sikre en effektiv behandling af asylansøgninger, der vurderes i den normale procedure.

Hvis en asylansøger meddeles afslag på asyl i forbindelse med grænseproceduren for behandling af ansøgninger om international beskyttelse, vil en grænseprocedure for gennemførelse af tilbagesendelse finde anvendelse. Formålet med grænseproceduren for gennemførelse af tilbagesendelse er at sikre en hurtig tilbagesendelse af afviste asylansøgere, der ikke har ret til at opholde sig på medlemsstaternes område.

Denne procedure skal mindske risikoen for uautoriseret indrejse og heraf afledte sekundære bevægelser.

Endelig regulerer forslaget også overførsler af asylansøgere til sikre tredjelande. Der lægges med forslaget op til, at en asylansøger kun kan overføres til et sikkert tredjeland, hvis der er en forbindelse mellem ansøgeren og det pågældende land, eller hvis ansøgeren giver samtykke til overførslen.

Forhandlingssituationen

Den 20. december 2022 opnåedes enighed i Rådet om en delvis generel indstilling om asylprocedureforordningen. Der er endnu ikke opnået enighed om forslagets bestemmelser om grænseproceduren og sikre tredjelande, hvorfor mandatet fra december 2022 kun var en delvis indstilling. Der har siden starten af 2023 været fortsatte forhandlinger om grænseproceduren og sikre tredjelande, og det forventes, at der på rådsmødet vil opnås enighed om Rådets mandat til disse bestemmelser, således at der er enighed om hele forslaget og forhandlingerne med Europa-Parlamentet kan påbegynde.

Forslaget til en ny asylprocedureforordning er siden starten af 2023 blevet forhandlet sideløbende med forslaget til forordning om asyl- og migrationsforvaltning for at skabe den rette balance mellem ansvar og solidaritet i begge forordninger. Med henblik på at finde et kompromis, har særligt grænseproceduren været genstand for mange ændringsforslag, særligt i forhold til undtagelserne til grænseproceduren, samt hvilke foranstaltninger, der kan tages i brug, når kapaciteten i grænseproceduren er nået, hvor man endnu ikke er landet på et endeligt kompromis. Dette skal også ses i lyset af, at der samtidig forhandles om en solidaritetsmekanisme i forslaget til forordning om asyl- og

migrationsforvaltning, der kan opveje for den belastning en grænseprocedure kan udgøre for EU's frontlinjestater.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Den 28. marts 2023 opdaterede Udvalget om Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) sit forhandlingsmandat om forslaget til en ny asylprocedureforordning. Med 38 stemmer for, 21 imod og 6 hverken for eller imod opdaterede medlemmerne deres forhandlingsmandat om forslaget om en ny asylprocedureforordning. Som et eksempel kan nævnes, at Kommissionens forslag indeholder bestemmelser om indkvartering af asylansøgere herunder mulighederne for frihedsberøvelse. LIBE fremhæver i den forbindelse, at alternativer til frihedsberøvelse og mindre strenge foranstaltninger skal prioriteres.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til, at formålet med forslaget omhandler:

”at foretage målrettede ændringer af forslaget fra 2016 til en forordning om asylprocedurer og sammen med forslaget til forordning om indførelse af screening sikre en gnidningsløs forbindelse mellem alle faser af migrationsprocessen fra ankomst til behandling af asylansøgninger og, hvor det er relevant, tilbagesendelse. Med henblik herpå er der behov for mere harmoniserede procedurer, navnlig en ny fase forud for indrejse, som omfatter en screening og dertil knyttede grænseprocedurer for asyl og tilbagesendelse.

Målet er også i den fælles procedure for tildeling og fratagelse af international beskyttelse at opnå en yderligere harmonisering for så vidt angår udstedelse af afgørelser om asyl og tilbagesendelse i den samme akt eller, hvis der er tale om særskilte akter, udstedelse samtidig og sammen, og med samme effektive retsmiddel og muligheden for at tillade ansøgerne at forblive på medlemsstaternes område under en efterprøvelse i anden instans eller derover. Formålet er desuden at forhindre migranter i at forsinke procedurerne alene med det formål at forhindre, at de udsendes fra Unionen, og misbruge asylsystemet.

De nye procedurer bør, uanset hvilken medlemsstat der anvender dem, være underlagt de samme regler for at sikre ligebehandling af ansøgerne, tredjelandssstatsborgere eller statsløse personer samt klarhed og retssikkerhed for de enkelte personer. Ydermere kan medlemsstaterne ikke på egen hånd indføre fælles regler, der vil mindske incitamenterne til asylshopping og uautoriserede bevægelser mellem medlemsstaterne. Målene i dette forslag kan derfor ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kan på grund af denne forordnings omfang og virkninger bedre opfyldes på EU-plan. Derfor må Unionen handle og vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union”.

Regeringen vurderer, at nærhedsprincippet er opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet og vurderes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

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

Økonomiske konsekvenser

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

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget forventes ikke at have andre konsekvenser.

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) den 15. maj 2023.

DRC Dansk Flygtningehjælp (DRC) bemærker, at medlemsstaterne bør sikre retten til at søge asyl og overholdelse af princippet om non-refoulement ved at sikre alle asylansøgere adgang til EU's område, til ordentlig indkvartering samt til fair og effektive asylprocedurer. Grænseprocedurer kan ikke erstatte almindelig asylsagsbehandling og bør kun benyttes i meget begrænset omfang og for en tydeligt afgrænset gruppe asylansøgere. Et ensidigt fokus på brug af grænseprocedurer med det formål at kunne udsende afviste asylansøgere hurtigt kan have alvorlige konsekvenser for asylansøgere rettigheder. Grænseprocedurer, hvor der er et nært link mellem asyl og udsendelse, bruges i flere medlemsstater ved EU's ydre grænser, såsom Grækenland og Italien, med den konsekvens, at retssikkerheden i asylsagsbehandlingen udfordres. Desuden bliver asylansøgere ofte frihedsberøvet, mens sagerne behandles i grænseprocedurer, hvilket er en yderligere krænkelse af deres rettigheder. Kriterierne for at afvise en asylansøger med henvisning til, at pågældende kommer fra et sikkert land, har opnået beskyttelse i et første asylland eller ville kunne overføres til et sikkert tredjeland skal være i overensstemmelse med international ret, og det skal være valgfrit for en medlemsstat at anvende sådanne koncepter.

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 asylopagten, herunder forslaget til asylprocedureforordningen, 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 eksterne 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 og den solidaritetsmekanisme, der reguleres i forslaget til forordning om asyl- og migrationsforvaltning. Det er på nuværende tidspunkt vanskeligt at vurdere, hvorvidt der foreligger et kvalificeret flertal for forslaget.

10. Regeringens foreløbige holdning

Regeringen er umiddelbart positivt indstillet over for forslaget.

Regeringen arbejder generelt 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 asylprocedureforordningen 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.

Regeringen er generelt positiv over for etableringen af en EU-hastebehandling af navnlig grundløse asylansøgninger og en procedure, der hurtigere kan føre til udsendelse af afviste asylsøgere. Begge disse elementer vurderes at ville føre til et reduktion af såvel irregulære ankomster som sekundære bevægelser inden for Schengenområdet. Endelig følger regeringen særligt udviklingen om bestemmelsen vedrørende overførsel til sikre tredjelande, herunder om denne vedtages i sin nuværende form, eller om kravet om en forbindelse mellem en asylansøger og et sikkert tredjeland slettes.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen er senest forelagt Folketingets Europaudvalg den 2. december 2022. Grund- og nærhedsnotat om sagen blev oversendt til Folketingets Europaudvalg den 2. december 2020.

19. Ruslands aggression mod Ukraine

KOM dokument foreligger ikke

= Status

Revideret notat. Ændringer er markeret med en streg i margenen.

1. Resumé

Koordination af modtagelse af personer fordrevet fra Ukraine i Europa er på dagsordenen for rådsmødet for retlige og indre anliggender 8.-9. juni 2023. Det forventes, at formandskabet og Kommissionen vil gøre kort status på de initiativer, som Kommissionen har iværksat som en del af dens ti-punktsplan om EU's håndtering af personer fordrevet fra Ukraine. Herudover forventes det, at formandskabet vil give en opdatering på antal ankomne til EU, en status på indsatsen af integration af ukrainere i EU, samt at der vil være en drøftelse af vejen frem, både hvis krigen i Ukraine fortsætter og hvis den ophører, samt en drøftelse af, hvad der skal ske, når gennemførelsesafgørelsen, der aktiverer den midlertidige beskyttelsesstatus for fordrevne ukrainere i henhold til det midlertidige beskyttelsesdirektiv udløber i marts 2024. Endvidere forventes en meningsudveksling om sikkerhedsimplikationerne af Ruslands aggression mod Ukraine for så vidt angår EU's indre sikkerhed. Sagen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet, retsforbeholdet, gældende dansk ret og har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

Mere end 19,3 millioner mennesker er udrejst over land fra Ukraine til de fire EU-frontlinjestater og Moldova i løbet af de første godt 14 måneder af krigen. Et betydeligt antal af fordrevne ukrainere ses dog at være vendt tilbage til hjemlandet, men det eksakte tal er pt. ikke kendt, da det ikke er muligt at adskille permanent tilbagevenden fra cirkulære bevægelser. Ifølge tal fra Eurostat, var der den 31. marts 2023 godt 3,9 millioner fordrevne fra Ukraine, som nød midlertidig beskyttelse i Europa. De fem EU-lande, der aktuelt har modtaget flest fordrevne fra Ukraine (målt på antal registreringer om midlertidig beskyttelse pr. capita) er Estland, Tjekkiet, Litauen, Polen og Bulgarien. Ca. 5,35 millioner anslås af UNHCR for at være internt fordrevet i Ukraine pr. 23. januar 2023.

Der er indtil nu meddelt ca. 36.200 opholdstilladelser i Danmark i medfør af lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (særloven).

På baggrund af forslag fra Kommissionen vedtog Rådet (retlige og indre anliggender) den 4. marts 2022 en gennemførelsesafgørelse om for første gang at aktivere direktivet om midlertidig beskyttelse³ (herefter ”direktivet”). Direktivet er grundlaget for, at EU’s medlemsstater kan tildele midlertidig beskyttelse til fordrevne ukrainere m.fl.

Danmark deltog ikke i vedtagelsen af gennemførelsesafgørelsen, der aktive-rede direktivet, og er ikke bundet af direktivet, grundet retsforbeholdet, men Folketinget vedtog den 16. marts 2022 lov om midlertidig opholdstilladelse til personer, der er fordrevet fra Ukraine (særloven), der på lange stræk er på linje med direktivet. Danmark deltager i møder i solidaritetsplatformen, som er et mødeforum, hvor medlemslandene og EU-agenturerne kan koordinere støtten til de medlemslande, der har behov for det og udveksle oplysninger om deres modtagelseskapacitet. Det bemærkes, at EU-registreringsplatformen, som registrer personer, der er fordrevet fra Ukraine og tildelt midlertidig beskyttelse, er hjemlet i direktivet.

Som følge af Ruslands invasion af Ukraine den 24. februar 2022 besluttede EU’s justits- og indenrigsministre den 14. oktober 2022 at iværksætte en kontinuerlig og struktureret dialog om den indre sikkerhed med de ukrainske myndigheder. Dialogen vil være baseret på de relevante ukrainske myndigheders konkrete operationelle behov for at tackle centrale udfordringer for den indre sikkerhed i både EU og Ukraine. Dialogen er baseret på følgende områder: 1) grænsesikkerhed, 2) ulovlig handel med skydevåben, 3) voldelige ekstremistiske udenlandske frivillige og 4) andre sikkerhedsrisici.

Det fremgår af EU’s seneste trusselsvurdering inden for terrorbekæmpelsesområdet for 1. halvår af 2023, at Ruslands uprovokerede og uberettigede militære aggression mod Ukraine hidtil har haft begrænsede konsekvenser for terrortruslen i EU, men at de mellemlange og langsigtede konsekvenser kan være betydelige.

Center for Terroranalyse (CTA) i Politiets Efterretningstjeneste (PET) vurderer, at krigen i Ukraine på nuværende tidspunkt ikke har direkte indflydelse

³ Rådets direktiv 2001/55/EF af 20. juli 2001 om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf.

på terrortruslen i Danmark, men krigen udgør aktuelt en destabiliserende faktor, der har potentiale til at påvirke udviklingen i trusselsbilledet i Europa via f.eks. økonomisk recession, energi- og forsyningsproblematikker, misinformation samt fremmedkrigerproblematik.

På sigt kan terrortruslen i Europa, herunder i Danmark, bl.a. blive påvirket via ekstremistiske aktørers erhvervelse af våben, der i dag finder anvendelse i krigen i Ukraine, med henblik på at ramme mål i Europa.

3. Formål og indhold

Det er forventningen, at der på rådsmødet vil gives en status på koordinationen af modtagelse af personer fordrevet fra Ukraine. Det forventes, at formandskabet og Kommissionen vil gøre status på de iværksatte foranstaltninger i EU i form af Kommissionens ti-punktsplan om EU-håndteringen af personer fordrevet fra Ukraine. Det forventes i den forbindelse, at der særligt vil blive drøftet antal ankomne og bevægelser mellem medlemsstaterne. Endelig forventes også en status på integrationen af ukrainerne i medlemsstaterne. Det er endvidere forventningen, at der på rådsmødet vil være særlig fokus på, hvad der skal ske efter udløbet af gennemførelsesafgørelsen, der aktiverede det retsforbeholdsbelagte direktiv om midlertidig beskyttelse. Den midlertidige beskyttelse meddelt efter direktivet er gyldigt indtil marts 2024, dog med mulighed for yderligere forlængelse i op til et år. Der forventes i denne forbindelse en drøftelse af, hvorvidt medlemslandene mener, at den midlertidige beskyttelse for fordrevne ukrainere bør forlænges yderligere, og/eller om man bør arbejde for en overgang til andre typer nationalt opholdsgrundlag samt en drøftelse af en koordineret EU-indsats i forhold til frivillig tilbagevenden til Ukraine, når omstændighederne tillader det.

Der er på nuværende tidspunkt ikke kendskab til det nærmere indhold af underpunktet på Rådsmødet om sikkerhedsimplikationerne af Ruslands aggression mod Ukraine for så vidt angår EU's indre sikkerhed. Der er dog forventeligt tale om en fortsættelse af tidligere drøftelser i EU-regi af de afledte konsekvenser for EU's indre sikkerhed og retshåndhævelse af Ruslands aggression mod Ukraine.

Det svenske EU-formandskab forventes således at videreføre arbejdet relateret til de afledte sikkerhedsimplikationer for EU i lyset af Ruslands aggressioner mod Ukraine, herunder i forhold til menneskesmugling, smugling af stjålne kulturgendstande, flow af våben, narkotika, fremmedkrigere, voldelige ekstremister samt trusselsbilledet generelt.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant

7. Konsekvenser

Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) den 16. maj 2023.

DRC Dansk Flygtningehjælp (DRC) bemærker, at det er helt afgørende, at EU er med til at sikre, at alle mennesker, som flygter fra Ukraine, både ukrainske statsborgere, statsløse og tredjelandssstatsborgere, der har opholdt sig i Ukraine forud for invasionen og flygter fra landet, kan få adgang til EU's område og til procedurer, som kan sikre beskyttelse, hvor det er nødvendigt. Det betyder samtidig, at mennesker, som midlertidigt er taget tilbage til Ukraine, også skal sikres adgang til beskyttelse, herunder muligheden for at kunne vende tilbage til den medlemsstat, hvor de har opnået midlertidig beskyttelse, hvis de kommer tilbage til EU. Vurderingen af, om et menneske har brug for beskyttelse, skal træffes af civile asylmyndigheder i de enkelte EU-lande, ikke af grænsevagter. Mennesker, som er flygtet fra krigen i Ukraine, har brug for sikkerhed og forudsigelighed. Da krigen i Ukraine ser ud til at fortsætte i længere tid, bør den danske regering og øvrige medlemsstater derfor fastlægge en langsigtet plan for forlængelse af beskyttelsen efter særloven og det midlertidige beskyttelsesdirektiv.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens generelle holdning

EU befinder sig i en helt ekstraordinær situation, og regeringen støtter overordnet et tæt og velkoordineret EU-samarbejde med henblik på en så organiseret og forsvarlig håndtering af situationen for modtagelse af fordrevne ukrainere som muligt. Danmark bør i den forbindelse løfte sin rimelige andel af ansvaret. Samtidig er det også vigtigt, at EU-landene ser fremad i forhold til, hvad der skal ske med de personer, der er meddelt midlertidig beskyttelse i

EU, hvis krigen varer ved i mange år. Regeringen støtter en koordineret EU-indsats i forhold til en eventuel overgang til andre nationale opholdsgrundlag for personer fordrevet fra Ukraine, samt en koordineret EU-indsats i forhold til frivillig tilbagevenden til Ukraine, når omstændighederne tillader det. I forhold til forvaltningen af de ydre grænser er det fra dansk side vigtigt, at der inden for EU-budgetrammerne sikres tilstrækkelige ressourcer til opretholdelse af grænsekontrol ved de ydre grænser, så der opretholdes de bedst mulige sikkerhedsforanstaltninger i denne ekstraordinære situation inden for rammerne af medlemsstaternes internationale forpligtelser.

Fra dansk side er man overordnet positiv over for en meningsudveksling om sikkerhedsimplicationerne af Ruslands aggression mod Ukraine.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har senest været forelagt Europaudvalget den 7. oktober 2022. Desuden har sagen været forelagt til orientering den 2. marts 2022, 22. marts 3. juni 2022 og 22. november 2022.

Underpunktet vedrørende sikkerhedsimplicationerne af Ruslands aggression mod Ukraine blev forelagt Europaudvalget i forbindelse med orienteringen forud for RIA-rådsmødet den 9.-10. marts 2023.

20. Den eksterne dimension af migration inklusiv situationen i Tunesien

KOM dokument foreligger ikke

= Status

Nyt notat

1. Resumé

På rådsmødet forventes der givet en status på den eksterne dimension af migrationsområdet. Dette skal ses i lyset af det stigende migrationspres på EU's ydre grænser. Til drøftelsen forventes en opdatering på arbejdet med Kommissionens handleplaner for hhv. den centrale middelhavsrute og migrationsruten via Vestbalkan. Endvidere kan det forventes, at man vil drøfte det stigende antal af irregulære ankomster fra Tunesien samt forslag til samlet EU-handling.

2. Baggrund

Antallet af asylansøgninger i EU var i 2022 med 962.000 det højeste siden flygtninge- og migrationskrisen i 2016. Ifølge tal fra Eurostat er denne tendens fortsat. I februar 2023 registrerede man mere end 83.000 asylansøgninger i EU, hvilket er en stigning på 39 % sammenlignet med februar 2022. Derudover har UNHCR registreret 54.324 irregulære ankomster til EU via Middelhavet i de første fire måneder af 2023, hvilket er en stigning på 116 % sammenlignet med de første fire måneder af 2022 (25.128).

I de første fire måneder af 2023 er det især situationen i Tunesien, der har vakt bekymring. Den politiske og økonomiske situation i landet har bl.a. medført, at Tunesien nu er det primære afrejseland for irregulære ankomster til Italien, der er det primære destinationsland for ankomster via Middelhavet. Antallet af irregulære ankomster til Italien via Middelhavet i 2023 var pr. den 7. maj steget med 276 % sammenlignet med samme periode i 2022. Det skyldes primært stigningen i antallet af irregulære ankomster med afrejse fra Tunesien, der er mere end tidoblet i denne periode, når man sammenligner med 2022 (2.204 pr. 8. maj 2022, 24.797 pr. 7. maj 2023), samt stigningen i antallet af irregulære ankomster med afrejse fra Libyen, som er næsten tredoblet i samme periode (6.752 pr. 8. maj 2022, 18.212 pr. 7. maj 2023). Størstedelen af migranterne, der ankommer til Italien irregulært via middelhavsruten, kommer fra lande syd for Sahara.

I lyset af den forværrede situation i Tunesien var kommissær Ylva Johansson på besøg i Tunis den 27. april 2023 mhp. at drøfte et styrket samarbejde mellem EU og Tunesien på migrationsområdet. Under besøget tilkendegav parterne interesse i at styrke det operationelle samarbejde fsva. bekæmpelse af menneskesmugling, herunder støtte til Tunesiens maritime og sydlige grænser, styrket politisamarbejde, styrket operationelt samarbejde mellem tunesiske myndigheder og EU-agenturer som Eurojust og Europol, samarbejde om oplysningskampagner vedr. risiciene ved irregulær migration samt talentpartnerskab om regulære migrationsveje til EU.

Endelig kan det til baggrund oplyses, at migration var et af hovedtemaerne på det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd i februar 2023. I konklusionerne fra mødet vedtog man indsatser inden for seks områder mhp. at imødekomme det stigende migrationspres på EU's ydre grænser: 1) forøget aktivitet på den eksterne dimension, 2) styrket samarbejde på tilbagetagelsesområdet, 3) støtte til styrket kontrol med EU's ydre grænser, 4) bekæmpelse af instrumentaliseringen af migranter samt menneskehandel og migrantsmugling, 5) forbedring af data vedr. aktuelle migrationstendenser, og 6) færdigforhandling af migrations- og asylpagten.

3. Formål og indhold

Det forventes, at Kommissionen på rådsmødet vil give en opdatering på indsatserne på den eksterne dimension. Dette med udgangspunkt i kommissionsformandens opfølgingsbrev til Det Europæiske Råd af 20. marts 2023, hvori Kommissionen gav en status på de områder, der blev beskrevet i konklusionerne fra det ekstraordinære møde i Det Europæiske Råd i februar 2023. I brevet beskrives bl.a. konkrete indsatser inden for følgende områder: 1) styrket grænsekontrol af EU's ydre grænser såvel som støtte til grænsekontrol i tredjelande som Tunesien, Egypten og Libyen samt Vestbalkan, 2) fælles anerkendelse af EU-landenes udsendelsesafgørelser og hurtigere udsendelsesprocedurer, 3) bedre udnyttelse af sikre tredjelandskonceptet, og 4) styrket samarbejde med vigtige tredjelande, herunder inden for tilbagetagelsesområdet, bekæmpelse af menneskehandel og regulære migrationsveje til EU.

Derudover forventes en generel drøftelse af, hvordan et samlet EU på bedst mulig vis kan indgå i migrationspartnerskaber med vigtige tredjelande mhp. at adressere den irregulære migration, før den når EU's ydre grænser. Dette skal ses i lyset af en bredere erkendelse af, at EU ikke kan forhindre irregulær migration til EU uden omfangsrigt samarbejde med tredjelande - ikke kun inden for migrationsområdet, men også ift. andre politiske områder som f.eks. handel, udvikling, den grønne omstilling mv. Det indebærer også i højere grad

at inddrage initiativer om regulære migrationsveje til EU i drøftelserne med tredjelande, da det ofte er et ønske fra tredjelandenes side, samtidig med at det er et element, der kan give tredjelandene et større incitament til at samarbejde på andre områder som f.eks. tilbagetagelsesområdet.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Sagen vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS) den 15. maj 2023.

DRC Dansk Flygtningehjælp (DRC) bemærker, at de er bekymrede for tredjelandsaftaler med sigte på at hindre mobilitet, fordi det skaber risici for flygtninge og migranter og kan have konsekvenser for muligheden for at søge asyl. DRC finder det i den forbindelse positivt, at der også er en anerkendelse af vigtigheden af initiativer om regulære migrationsveje til EU i drøftelserne med tredjelande. Bekæmpelse af menneskesmugling og tiltag til forebyggelse af irregulær migration i samarbejde med oprindelses- og transitlande begrænser flygtninges muligheder for at søge sikkerhed over grænser og undergraver asylansøgere og flygtninges rettigheder og mulighed for at opnå beskyttelse. DRC mener, at det eksisterende fælleseuropæiske asylsystem er fuldt ud i stand til at håndtere og modtage asylansøgere på ordentlig vis. Udfordringerne er derimod, at ikke alle EU-medlemsstater håndhæver de rettigheder, som asylansøgere og flygtninge har, samt den manglende villighed til en mere ligelig fordeling af ansvaret for dem som søger beskyttelse. DRC påpeger desuden, at Danmark ikke har modtaget en eneste kvoteflygtning i 2023, på trods af at netop denne model fremhæves af regeringen som udgangspunktet for et mere humant og retfærdigt asylsystem.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der kan forventes generel bred opbakning til den styrkede indsats på den eksterne dimension mhp. at forhindre, at den irregulære migration når EU's ydre grænser. Herunder styrket fokus på betydningen af at etablere omfangsrige partnerskaber og konkrete samarbejder med tredjelande, navnlig i Nordafrika. Derudover kan det forventes, at især frontlinjestaterne vil påpege, at de påtager sig et langt større ansvar pga. deres geografiske beliggenhed.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringens generelle holdning i forhold til den eksterne dimension af EU's migrationspolitik er, at den irregulær migration skal adresseres, inden den når EU's ydre grænser. Det er vurderingen, at udfordringerne med irregulær migration således bedst løses ved at styrke kapaciteten i nærområderne og i oprindelses- og transitlande langs de irregulære migrationsruter inden for asyladministration, migrations- og grænseforvaltning, bekæmpelse af migrant-smugling og menneskehandel, data samt udsendelse og reintegration. Regeringen arbejder for at skabe opbakning til et nyt europæisk asylsystem, som skal sikre, at Danmark og Europa kan have kontrol med, hvor mange der kommer hertil. Et nyt asylsystem skal tilrettelægges på en mere human og retfærdig måde, så flere flygtninge hjælpes i nærområderne eller via kvotesystemet. Fra dansk side vil man engagere sig i alle løsninger, der er mulige, og som overholder internationale konventioner og Danmarks EU-retlige forpligtelser. Herunder om der f.eks. kan indgås samarbejde med andre lande inspireret af EU-Tyrkiet-erklæringen, oprettelse af et modtagecenter uden for Europa eller andet, der tilsvarende bidrager til at løse udfordringerne. Det er regeringens mål, at et modtagecenter uden for Europa etableres af EU eller i samarbejde med en række andre lande.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Folketingets Europaudvalg er senest blevet orienteret om den eksterne dimension af migrationsområdet den 3. marts 2023 og den 2. december 2022.