



EU-note

Til orientering af Europaudvalget og Udlændinge- og Integrationsudvalget.

Kommissionen foreslår ny asyl- og migrationspagt for EU

EU-Kommissionen præsenterede den 23. september sit længe ventede forslag til en reform af EU's asyl- og migrationspolitik. Det nye asyl- og migrationsudspil kommer efter, at det mislykkedes for Rådet og Europa-Parlamentet at blive enig om Juncker-Kommissionens store asylopakke fra 2016, som bl.a. indeholdt et forslag om en tvungen omfordeling af asylansøgere mellem EU-landene.

En ny forordning om fælles asyl- og migrantforvaltning skal erstatte den eksisterende Dublin-III-forordning, som udgør hjørnестenen i det eksisterende fælles europæiske asylsystem (CEAS)¹. Væk er også Juncker-Kommissionens forslag fra maj 2016 om en "obligatorisk omfordelingsmekanisme".

Helt forfra begynder EU dog ikke. Kommissionen fastholder sine forslag fra 2016 om ændringer af kvalifikationsdirektivet, direktivet om modtagelsesforhold, forordningen om EU-genbosætningsramme, forordningen om EU's asylagentur, og Kommissionen opfordrer Rådet og Parlamentet til at genoptage forhandlingerne om disse². Hertil kommer Kommissionens forslag til direktiv fra 2018 om tilbagesendelser, som også mangler at blive vedtaget.

Von der Leyen-Kommissionens nye udspil om en asyl- og migrationspagt består af en større pakke på fem lovgivningsforslag og fire henstillinger. Udover forslaget om en fælles asyl- og migrationsforvaltning indeholder udspillet et

¹ Forordning 604/2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse. Udover EU-landene er også Island, Norge, Lichtenstein og Schweiz omfattet af systemet.

² Kommissionen fastholder bl.a. sine forslag og støtter de foreløbige politiske aftaler indgået om ændringer af kvalifikationsforordningen, det reviderede direktiv om modtagelsesforhold, forordningen om indførelse af en EU-genbosætningsramme, forordningen om EU's asylagentur. Disse skal alle vedtages så snart som muligt. Forhandlingerne om en revision af EU's direktiv om tilbagesendelse skal også afsluttes hurtigt. Kommissionen foreslår ændringer af sine forslag til forordning fra 2016 om en asylprocedure og af Eurodac forordningen. Ændringen af Eurodac-forordningen bygger på den foreløbige politiske enighed, der allerede er opnået mellem Rådet og Europa-Parlamentet.

Dok.dato
11. november 2020

Det Internationale
Sekretariat
Morten Knudsen
EU-konsulent



forslag om screening før indrejse, et forslag om procedurer i forbindelse med krisesituationer og force majeure og to reviderede udgaver af forslagene fra 2016 om ændring af asylproceduren og Eurodac³.

Indholdsmæssigt er de centrale elementer i Kommissionens lovpakke følgende:

- Hurtig screening og en hurtig grænseprocedure for migranter ved indrejse i EU, så der kan træffes hurtig beslutning om asyl eller tilbagesendelse..
- Justeringer i proceduren for afgørelsen af, hvilket land der er ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning.
- Indførelse af en obligatorisk solidaritetsmekanisme, der skal hjælpe de lande, der modtager flest migranter.
- Procedure for migranter, der samles op på havet.
- Hurtigere hjemsendelser, herunder skræddersyet samarbejde med tredjelande om tilbagetagelser.
- Udbygning af Eurodac til en bredere europæisk database, som kan understøtte EU's politikker om både asyl, genbosætning og irregulær migration, så den efterleve databehovet i den nye håndtering af asyl- og migrationen i EU.

Danmark er på grund af retsforbeholdet som udgangspunkt ikke omfattet af nogen af lovgivningsforslagene, men har ret til at deltage på et mellemstatsligt grundlag i de lovforslag, som udgør en viderebygning af Schengensamarbejdet, Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen. Det ser vi nærmere på sidst i notatet.

Fald i flygtningestrøm mod Europa, men stadig pres på.

Da flygtningekrisen var på sit højeste i 2015, blev der ifølge Kommissionen registreret 1,8 mio. ulovlige passager af EU's ydre grænser. I 2019 var antallet faldet til 698.000, men der er stadig et stort pres på de EU-lande, der ligger ved EU's sydlige grænser.

Hurtigere asylbehandling

I dag kan en asylansøger vente op til 10-11 måneder, før en ansøgning kan påbegyndes⁴. Et centralt formål med asyl og migrationspagten er derfor at sætte skub i sagsbehandling i EU-landene, så der hurtigt kan træffes beslutning om, hvorvidt man skal indlede en asylprocedure eller en procedure om

³ Kom (2020)610, Kom (2020)611, Kom(2020) 612, Kom(2020)613 og Kom (2020)614.

⁴ SWD(2020) 207 final s. 54 – den 29. september 2020.



hjemsendelse. Kommissionen foreslår en procedure bestående af to separate trin: 1) screening ved indrejse og 2) hurtig grænseprocedure.

Screening før indrejse

For det første skal der foretages en hurtig screening af alle ikke-EU-borgere ved indrejse til EU⁵. Screeningen foretages af de nationale myndigheder⁶ og må højst vare 5 dage⁷. Den skal foretages af alle tredjelandsborgere, som ankommer ved EU's ydre grænser uden tilladelse til at passere, så de hurtigt kan blive identificeret. Myndighederne skal navnlig foretage et identitetstjek, et sundhedstjek og en sikkerhedskontrol af disse personer⁸. Også personer, som er blevet samlet op af et skib og sat i land efter en eftersøgning og redningsaktion til havs, skal screenes. De, der ikke søger om international beskyttelse efter screeningen, vil blive sendt direkte videre til en hjemsendelsesprocedure. EU-landene er forpligtet til at oprette en uafhængig overvågningsmekanisme, som skal sikre, at grundlæggende rettigheder overholdes under screeningen.

Hurtig grænseprocedure

Hvis en migrant efter screeningen søger om asyl, er næste skridt i proceduren at finde ud af, om ansøgningen skal behandles efter en almindelig asylprocedure, eller om det kan ske efter en særlig fast-track-grænseprocedure⁹. Ansøgere, der er omfattet af grænseproceduren, har ikke tilladelse til at rejse ind på en medlemsstats område.

Fast-track-proceduren skal kunne gennemføres inden for maksimalt 12 uger¹⁰. Kommissionen foreslår, at den skal kunne benyttes i følgende tilfælde: 1) hvis en person kommer fra et land med anerkendelsesrate for international beskyttelse på under 20 pct., 2) hvis ansøgeren udgør en risiko for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden, 3) hvis personen har vildledt myndighederne ved at fremlægge falske oplysninger. Den særlige fast-track grænseprocedure må ikke benyttes til uledsagede børn og familier med

⁵ Se Kom(2020)0612 af 23. september 2020.

⁶ Det kan evt. ske med hjælp fra EU's asylagenturer og Frontex.

⁷ Der er mulighed for at forlænge med yderligere 5 dage i tilfælde af stor tilstrømning af migranter.

⁸ Med Kommissionens nye forslag påhviler det landet, hvor en ansøger først registreres, at sikre sig, at ansøgeren ikke udgør en fare for den nationale sikkerhed eller den offentlige orden, før dette land videresender vedkommende til den ansvarlige medlemsstat.

⁹ Se Kom(2020)0611 af 23. september 2020.

¹⁰ De 12 uger starter fra det tidspunkt, hvor asylansøgningen registreres første gang.



børn under 12 år¹¹. For sårbare mennesker eller personer med særlige medicinske behov vil grænseproceduren alene gælde efter en individuel vurdering, hvor der tages hensyn til de pågældendes specifikke behov.

En ansøgning om asyl under den hurtige grænseprocedure skal behandles så hurtigt som muligt, men med garanti for, at der foretages en individuel vurdering af ansøgningen under fuld overholdelse af grundlæggende rettigheder, herunder af princippet om non-refoulement¹². Kommissionen vurderer dog, at forslaget overholder grundlæggende rettigheder, idet asylansøgeren har krav på adgang til effektive retsmidler og dermed mulighed for at appellere en afgørelse¹³.

Efter afviklingen af screeningen og grænseproceduren er det vigtigt at kunne fastslå hurtigt og klart, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle asylansøgningen¹⁴.

Ny fælles europæisk asyl- og migrantforvaltning

Det nye forslag til forordning om fælles asyl- og migrationsforvaltning bevarer i store træk Dublin-III-forordningens kriterier for fastsættelsen af, hvilket land der er ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning. Kommissionen lægger dog op til enkelte justeringer i denne procedure, og så foreslår den en helt ny obligatorisk solidaritetsmekanisme, som skal være med til at lette byrden for EU-lande, som kommer under migrationspres.

Ændringer i central procedure

Hovedreglen vil fortsat være, at en ansøgning om asyl kun skal behandles af én medlemsstat. I praksis vil det fortsat i de fleste tilfælde være det land, hvor ansøgeren først er indrejst ulovligt i¹⁵. Der vil som i dag stadig være en række

¹¹ Den særlige grænseprocedure gælder ikke for uledsagede børn og familier med børn under 12 år, med mindre det vurderes, at de udgør en risiko for den nationale sikkerhed.

¹² Det Europæiske Råd blev på topmødet i Tammerfors den 15.-16. oktober 1999 enige om at arbejde for et fælles europæisk asylsystem, som bygger på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen af 28. juli 1951 om flygtninges retsstilling som suppleret ved New York-protokollen af 31. januar 1967 (»Genèvekonventionen«). Herved sikres det, at ingen sendes tilbage til forfølgelse, dvs. fastholdelse af non-refoulement-princippet

¹³ Se artikel 53 i forslaget til forordning om asylproceduren. Kun i behørigt begrundede tilfælde, hvor en ansøgning sandsynligvis er grundløs, vil en ansøger ikke have automatisk ret til at forblive på det pågældende område med henblik på efterprøvelse.

¹⁴ Proceduren og kriterierne for, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning findes i artiklerne 14 til 22 i forordningen om asyl- og migrationsforvaltning.

¹⁵ I praksis er hovedkriteriet for tildelingen af ansvaret for en asylansøgning, hvilken medlemsstat asylansøgeren først ankom ulovligt til. I tider med stor tilstrømning af migranter viser erfaringerne dog, at ansvaret for asylbehandlingen ikke ligger hos første ankomstland, men i langt de fleste tilfælde i det land, hvor asylansøgningen først registreres. Det burde være samme land, men



vigtige undtagelser til denne hovedregel. Det gælder bl.a., hvis en asylansøger har nær familie i et andet EU-land; så er dette land ansvarligt for asylbehandlingen. Kommissionen foreslår med sit nye forslag at udvide familiebegrebet til også at omfatte en ansøgers søskende og familie stiftet undervejs i transit. Nyt er også, at en ansøger, som har et eksamensbevis udstedt ved en uddannelsesinstitution i en medlemsstat, skal have asylbehandlingen foretaget der.

De rangordnede kriterier for fastlæggelsen af hvilket land der er ansvarlig for behandling af en asylansøgning ifølge Kommissionens nye forslag

1. Det land, hvor ansøgerens nærmeste familie opholder sig
2. Det land, der har udstedt en opholdstilladelse eller et visum til ansøgeren
3. Det land, hvor ansøgeren har et eksamensbevis fra en uddannelsesinstitution
4. Det første land, som ansøgeren ulovligt er indrejst i
5. Det første land, hvor ansøgningen om asyl blev registreret

Det nye forslag om fælles asyl- og migrationsforvaltning skærper også kravene til asylansøgerne¹⁶. Bl.a. pålægges de at ansøge om asyl i enten den medlemsstat, som de først er indrejst i på irregulær vis, eller – i tilfælde af lovligt ophold – i den medlemsstat, hvor de har lovligt ophold. Asylansøgere forpligtes samtidig til ikke at rejse væk fra det land, de er registreret i, og til at samarbejde med myndighederne bl.a. gennem deltagelse i interviews. Det skal forhindre, at asylansøgere i at foretage sekundære bevægelser inden for EU til andre EU-lande.

Obligatorisk men fleksibel solidaritet

Det mest innovative element i Kommissionens nye forslag er nok forslaget om en obligatorisk solidaritetsmekanisme, som skal afhjælpe EU-lande, der kommer under migrationspres¹⁷. Ifølge det nye forslag er det obligatorisk at hjælpe et EU-land under migrationspres, men det enkelte EU-land kan vælge mellem flere muligheder for, hvordan det vil yde sit bidrag:

- 1) omfordeling af asylansøgere
- 2) omfordeling af anerkendte flygtninge
- 3) overtagelse af ansvar for hjemsendelser af afviste asylansøgere

ifølge Kommissionen er det i mange tilfælde ikke muligt at identificere første ankomstland, idet migranter ofte afviser at lade sig registrere der, fordi de ønsker at søge asyl i et andet EU-land. Se Commission Staff Working Document SWD(2020) 207

¹⁶ Der indsættes en helt ny artikel 9 i forordningen om ansøgerens forpligtelser.

¹⁷ Se Kommissionens forslag til forordning om asyl- og migrationsforvaltning i Kom(2020)0610



4) kapacitetsopbygning i EU-lande under migrationspres

Hvis et land f.eks. ikke ønsker at være med i en omfordeling af asylansøgere, kan det i stedet tage ansvar for hjemsendelsen af afviste asylansøgere¹⁸. Hvis det ikke lykkes at tilbagesende en afvist asylansøger inden for 8 måneder, skal det EU-land, som har påtaget sig tilbagesendelsesopgaven, overføre denne til sit eget territorium. Et EU-land kan også vælge at bidrage gennem f.eks. kapacitetsopbygning, operationel støtte, teknisk og operationel ekspertise eller støtte til de eksterne aspekter af migration.

Et medlemsland har krav på hjælp fra de øvrige EU-lande, enten hvis landet er *under migrationspres*, eller hvis der er *risiko for*, at det vil blive udsat for et *migrationspres*. Det er Kommissionen, som afgør, om dette er tilfældet¹⁹.

De enkelte EU-lande melder tilbage til Kommissionen, hvordan de ønsker at gennemføre deres forpligtelser. Kommissionen fastlægger på denne baggrund EU-landenes konkrete bidrag gennem vedtagelsen af en gennemførelsesretsakt. De enkelte medlemslande er hver især forpligtet til at yde et "solidaritetsbidrag", som fastlægges på baggrund af landets BNP (50 pct.) og befolkningsstørrelse (50 pct.).

Solidaritetsmekanismen gælder også for tredjelandsstatsborgere, statsløse og sårbare personer (f.eks. mindreårige børn), der kommer til EU efter at være blevet samlet op til havs i forbindelse med eftersøgnings- og redningsaktioner. Mekanismen er på dette område først og fremmest baseret på frivillige bidrag fra EU-landene på baggrund af anmodninger om hjælp fra Kommissionen.

Endelig gælder der særlige procedurer i tilfælde af en egentlig krisesituation, hvor et EU-land udsættes for en massetilstrømning af migranter²⁰. Her gives et presset EU-land bedre og hurtigere mulighed for få hjælp til omfordeling eller til tilbagesendelser. F.eks. skal en afvist asylansøger allerede overtages efter 4 måneder under pres i en krisesituation, hvis et EU-land tilbyder at overtage tilbagesendelsen fra et EU-land under migrationspres.

Hjemsendelser

¹⁸. Se artikel 55 i forslaget til forordning om asyl- og migrationsforvaltning.

¹⁹ Det sker ved, at Kommissionen senest en måned efter, at den har meddelt, at den vil vurdere om EU-landet er under migrationspres, udarbejder en rapport om dette. Se artikel 51 og 52 i forslaget til forordning om asyl- og migrationsforvaltning.

²⁰ Se Kom(2020)613 om forslag til forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet.



Asylansøgere, som får afslag i forbindelse med grænseproceduren, vil straks blive omfattet af EU's procedure for hjemsendelser, så man undgår, at de ulovligt bevæger sig til et andet EU-land. Varigheden af grænseproceduren for tilbagesendelse kan ikke overstige 12 uger.²¹ Asylansøgeren må ikke få adgang til et EU-lands område under denne procedure, og den pågældende kan tilbageholdes på steder ved eller i nærheden af de ydre grænser og frihedsberøves med henblik på at forhindre indrejse.

Kommissionen foreslår, at der udvikles et fælles EU-system for tilbagetagelser på baggrund af Kommissionens forslag til direktiv fra 2018 om tilbagesendelser og en effektiv operationel støtte fra bl.a. Frontex, som skal spille en fremtrædende rolle. Frontex skal udpege en viceadministrerende direktør med ansvar for tilbagesendelser. Derudover skal EU udpege en særlig EU-koordinator i Kommissionen med ansvar for hjemsendelser, som understøttes af et netværk af højtstående repræsentanter fra EU-landene, som bidrager til en koordineret og strategisk tilgang til hjemsendelser.

Kommissionen vil også foreslå en ny strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration, som skal lette EU's samarbejde med tredjelande om tilbagesendelse og tilbagetagelse, som supplement til den mekanisme, som i juni 2019 blev indført med EU's visumkodeks for at skabe forbindelse mellem visumudstedelsen og samarbejdet om tilbagesendelse.

Revision af Eurodac

I dag får tredjelandsborgere, som ankommer til EU for at søge asyl, taget deres fingeraftryk, som lagres i Eurodac-databasen. Formålet med dette er først og fremmest at gøre det lettere for myndighederne at fastlægge, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en asylansøgning indgivet i EU.

Det nye reviderede forslag om revision af Eurodac²² sigter på at omdanne Eurodac til en bredere europæisk database, som kan understøtte EU's politikker om både asyl, genbosætning og irregulær migration. Bl.a. skal det øge mulighederne for at krydstjekke oplysninger i flere systemer. Der foreslås også oprettet en ny særskilt kategori for personer, der indrejser i EU efter at være blevet samlet op under en redningsaktion på havet²³.

²¹ Proceduren for hjemsendelser forankres i forslaget om ændring af den fælles procedure for international beskyttelse i EU. Når denne periode udløber, vil en tredjelandsstatsborger med ulovligt ophold være omfattet af den tilbagesendelsesprocedure, der er fastsat i tilbagesendelsesdirektivet.

²² Kom(2020)0614.

²³ Hidtil er de blevet registreret som personer, der har passeret grænsen på irregulær vis.



Det nyeste forslag skal dog ses i sammenhæng med Kommissionens forslag fra 2016 om revision af Eurodac-forordningen²⁴, hvor der er indgået en foreløbig aftale mellem Rådet og Europa-Parlamentet. Allerede her foreslås det at udvide personkredsen i Eurodac. Bl.a. skal man kunne lagre oplysninger om irregulære migranter, som ikke søger om international beskyttelse, så de kan identificeres med henblik på hjemsendelse. Det foreslås samtidig at nedsætte aldersgrænsen for optagelse af fingeraftryk fra 14 år til 6 år, ligesom landene skal indsamle ansigtsbilleder – og andre personoplysninger – i Eurodac, som en forløber for indførelsen af teknologi til ansigtsgenkendelse. Endelig foreslås lagringsperioden af data udvidet fra 18 måneder til 5 år.

Hvad kan Danmark deltage i?

På grund af retsforbeholdet er Danmark som udgangspunkt ikke omfattet af nogen af lovgivningsforslagene i asyl- og migrationspagten. Til gengæld har Danmark ret til at deltage på et mellemstatsligt grundlag i de lovforslag, som enten udgør en viderebygning af Schengensamarbejdet eller af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen. Vælger Danmark ikke at deltage i disse videreudbygninger, kan det til gengæld få konsekvenser for Danmarks deltagelse samarbejdet om Schengen, Dublin og Eurodac.

Screeninger og hurtig grænseprocedure før indrejse

Danmark kan bl.a. godt deltage i den foreslåede ordning med screeninger af migranter før indrejse i EU, idet forslaget i sin helhed betragtes som en viderebygning af Schengen-samarbejdet. Tilslutning kan således finde sted på et mellemstatsligt grundlag via den såkaldte Schengenteknikalitet i traktaten²⁵. Danmark skal blot inden 6 måneder efter en vedtagelse beslutte, om Danmark vil gennemføre retsaktten i dansk ret.

Til gengæld kan Danmark ikke deltage i den nye reviderede hurtige grænseprocedure i forslaget om revision af asylproceduren, som i sin helhed er omfattet af det danske retsforbehold.

Dublin og Eurodac

²⁴ Det nye forslag til forordning om "oprettelse af Eurodac til sammenligning af biometriske oplysninger" (Kom(2020)614) er således en sammenskrivning af Kommissionens 2016-forslag om Eurodac, den foreløbige aftale mellem Rådet og Europa-Parlamentet om 2016-forslaget og helt nye elementer.

²⁵ Schengenteknikaliteten er forankret i artikel 4 en protokol til traktaten om Danmarks stilling



Danmark kan i kraft af en særlig parallelaftale indgået med EU om Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen²⁶ deltage i de reviderede kriterier for fastsættelsen af, hvilket land der er ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning i forslaget om asyl- og migrationsforvaltning, idet de betragtes som ændringer af den nuværende Dublin-forordning. Parallelaftalen giver Danmark ret til at deltage på et mellemstatsligt grundlag, hvis Danmark inden for en frist på 30 dage meddeler, om vi ønsker at deltage.

Til gengæld vil Danmark ikke være forpligtet til at deltage i den obligatoriske solidaritetsmekanisme (med omfordeling og solidaritetssponsorater) i samme forslag, idet den ikke betragtes som en ændring af Dublin-forordningen. Hvis Danmark frivilligt skulle ønske at bidrage til omfordeling og solidaritetssponsorater, ville man formentlig kunne finde en løsning på det.

Samme parallelaftale gør det muligt for Danmark at deltage i alle ændringer til den reviderede Eurodac-forordning på et mellemstatsligt grundlag. Også her har Danmark en frist på 30 dage til at meddele om vi ønsker at deltage.

Forhandlingerne i Rådet og Europa-Parlamentet

EU-landene forventes ifølge nyhedsbrevet Agence Europe at have en første drøftelse af asyl- og migrationspagten på en uformel videokonference for EU-landenes indenrigsministre den 13. november.

Det tyske formandskab planlægger at kunne nå til enighed om en bred politisk forståelse af nogle af hovedelementerne i den europæiske asyl- og migrationspolitik allerede på et rådsmøde den 4. december. Det tyske formandskab har den 2. november udsendt et positionspapir, hvor det forsøger at indkredse, hvad der kunne udgøre hovedelementerne i en sådan fælles politisk forståelse.

Europa-Parlamentet skal godkende forslagene i den nye asyl- og migrationspagt sammen med Rådet efter den almindelige lovgivningsprocedure, men har endnu ikke udpeget ordførere for nogen af forslagene.

Regeringen forelægger Europaudvalget sagen skriftligt i denne uge og har oversendt udvalget et samlenotat om Kommissionens forslag om en asyl- og migrationspagt den 5. november.

²⁶ Rådets afgørelse 2006/188/EF om indgåelse af aftalen mellem det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om udvidelse af bestemmelserne i Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen til også at omfatte Danmark – EUT 2006 L 66/37.

