



**Udlændinge- og
Integrationsministeriet**

**SAMLENOTAT
for videokonference (retlige og indre anliggender)
den 13. november 2020**

Migrations- og asylopagten. S. 2

KOM dokument foreligger ikke

= Politisk drøftelse

Migrations – og asylpagten

KOM dokument foreligger ikke

= Politisk drøftelse

Nyt notat.

1. Resumé

Kommissionen præsenterede den 23. september 2020 forslag til en ny europæisk migrations- og asylpagt bestående af op mod 50 initiativer, herunder en række lovgivningsmæssige forslag. Formandskabet lægger op til en politisk drøftelse af Kommissionens forslag. Sagen rejser på nuværende tidspunkt ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet eller retsforbeholdet og giver ikke anledning til at redegøre for gældende ret såvel som lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser.

2. Baggrund

Den 23. september 2020 præsenterede Kommissionen forslag til en ny europæisk migrations- og asylpagt. Formandsskabet lægger på det ekstraordinære rådsmøde den 13. november 2020 op til en politisk drøftelse af Kommissionens forslag. Det er forventningen, at formandskabet på mødet vil introducere ministrene for et første udkast til en politisk aftale om, hvordan Rådet forestiller sig, at man kan nå til et forhandlingsresultat om Kommissionens udspil.

3. Formål og indhold

Formålet med Kommissionens forslag er at skabe rammerne for en sammenhængende tilgang inden for områderne migration, asyl, grænseforvaltning og integration. En mere integreret tilgang skal skabe et mere gnidningsløst og effektivt asyl- og migrationsforvaltningssystem.

Kommissionens forslag bygger delvis videre på forslag, der blev lagt frem i 2016 og på den politiske enighed, der allerede er opnået, herunder i forhold til kvalifikationsforordningen, modtagedirektivet, forordningen om den Europæiske Unions Asylagentur, EU-rammeforordning om genbosætning og indrejse af humanitære årsager og udsendelsesdirektivet.

Kommissionen lægger op til et bredere og mere integreret rammeværk ud fra en ”whole of migratory routes”-tilgang. Der er således fokus på både de interne og eksterne dimensioner af migrationsudfordringer såvel som på EU’s ydre grænse. Endelig er det ambitionen at sikre en mere sammenhængende og dermed også hurtigere og mere effektiv sagsbehandling fra den irregulære ankomst ved den ydre Schengen-grænse til enten ophold eller tilbagesendelse.

Kommissionens forslag indeholder fem nye lovgivningsmæssige initiativer.

I forslaget til en ny forordning om en screeningprocedure lægger Kommissionen op til nye procedurer for hurtig at kunne fastslå status på irregulære migranter ved ankomst eller på territoriet. Forslaget skal således bidrage til at sikre, at alle tredjelandsborgere, der ankommer til en grænse uden at opfylde indrejsebetingelserne eller personer, der er ilandsat efter en redningsaktion på havet, hurtigt (inden for 5 dage) bliver henvist til den rette procedure, dvs. asylprocedure (hasteprocedure eller normalprocedure) eller udsendelsesprocedure. Screeningen består desuden af et sundheds- og sårbarhedstjek, et identitetstjek, registrering af biometri i relevante registre samt et sikkerhedstjek. Der indføres desuden en mekanisme, der skal overvåge overholdelsen af de grundlæggende rettigheder, hvor den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder forventes at skulle samarbejde med medlemsstaterne herom. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, men udgør en udbygning af Schengenreglerne. Danmark skal derfor inden seks måneder efter en evt. vedtagelse beslutte, om Danmark vil gennemføre retsakten i dansk ret og dermed være bundet på mellemstatsligt grundlag.

I forslaget til asylprocedureforordningen lægger Kommissionen op til en ny grænseprocedure. Der er tale om en hasteprocedure, som asylansøgere fra lande med en anerkendelsesprocent på 20 % eller derunder, ansøgere der vildleder myndighederne samt ansøgere, der udgør en sikkerhedsrisiko, ledes igennem mhp. hurtig sagsbehandling og evt. udsendelse. Uledsagede mindreårige, familier med børn under 12 år og andre sårbare grupper vil være undtaget for den obligatoriske grænseprocedure. Forslaget er i sin helhed omfattet af det danske retsforbehold, og Danmark vil derfor ikke være bundet af en evt. vedtagelse af forslaget, herunder af en evt. obligatorisk grænseprocedure.

I forslaget til Eurodac-forordningen foreslår Kommissionen en yderligere understøttelse og effektivisering af asylprocedurerne. Der bliver således indlagt flere relevante oplysninger og bedre mulighed for at krydstjekke oplysninger i flere systemer. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold, men anses i det hele som en ændring af Eurodac-forordningen, som Danmark deltager i gennem en parallelaftale. Danmark vil derfor inden 30 dage efter en evt. vedtagelse skulle meddele Kommissionen, om Danmark ønsker at gennemføre forordningen i dansk lovgivning og dermed være bundet på mellemstatslig grundlag.

I forslaget til forordning om asyl- og migrationsforvaltning foreslår Kommissionen nye bestemmelser, der skal sikre en effektivisering af det nuværende Dublin-system, der fastlægger, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. De nye regler fastholder blandt andet sagsbehandlingsforpligtelsen for det land, der først registrerer asylansøgeren. Det forventes at begrænse incitamentet til sekundær migration, hvor ansøgeren ”forsvinder” for senere at dukke op i et nyt EU-land på et tidspunkt, hvor fristen for tilbageførsel, jf. Dublin-reglerne, ville være sprunget. Effektiviseringen af det nuværende Dublin-system indebærer også en styrkelse af garantier og beskyttelsesstandarder for migrantbørn, således at barnets tarv skal komme i første række i alle afgørelser vedrørende migrantbørn, at udpegel-

sen af repræsentanter for uledsagede mindreårige fremskyndes, og at tilstrækkelige ressourcer tilføres dette område. Desuden udvides familiebegrebet f.eks. til også at inkludere en ansøgers søskende samt familie, som ansøgeren har stiftet efter at have forladt oprindelseslandet, men inden ankomsten til medlemsstatens territorium. Denne del af forslaget anses i det hele som en ændring af Dublin-forordningen, som Danmark deltager i gennem en parallelaftale. Danmark vil derfor 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 mellemstatslig grundlag.

Forslaget indeholder også en tvungen solidaritetsmekanisme i forhold til medlemsstater, der er under pres. De øvrige medlemsstater kan i den forbindelse vælge mellem omfordeling af asylansøgere eller såkaldte tilbagesendelsessponsorater. Ved tilbagesendelsessponsorater vil en medlemsstat skulle yde al nødvendig støtte til den medlemsstat, der er under pres, til hurtigt at sende personer tilbage, der ikke har ret til ophold. Hvis ikke det lykkes at tilbagesende personen inden for 8 måneder, overføres personen til den medlemsstat, der har påtaget sig tilbagesendelsesopgaven. Endelig foreslår Kommissionen, at der også vil være mulighed for at bidrage gennem andre former for solidaritet såsom kapacitetsopbygning, operationel støtte, teknisk og operationel ekspertise samt støtte til de eksterne aspekter af migration. Ifølge Kommissionens forslag vil Danmark pga. retsforbeholdet ikke være bundet af de bestemmelser i forslaget, der omhandler solidaritetsmekanismen.

Endelig i forslaget til en forordning om et krise- og force majeure-instrument er formålet i følge Kommissionen, at EU skal være parat til at imødegå og håndtere krisesituationer og force majeure med modstandsdygtighed og fleksibilitet, vel vidende at forskellige typer kriser kræver forskellige reaktioner. Forslaget er omfattet af det danske retsforhold. Forslaget indeholder imidlertid en enkelt bestemmelse, der vedrører force majeure i forhold til overholdelse af tidsfrister i forbindelse med bl.a. overførsel og tilbageførsel af asylansøgere efter bestemmelserne i forslaget til forordning om asyl- og migrationsforvaltning (Dublin-overførsler og -tilbageførsler). Denne bestemmelse anses som en ændring af Dublin-forordningen, som Danmark deltager i gennem en parallelaftale. Danmark vil derfor inden 30 dage efter en evt. vedtagelse skulle meddele Kommissionen, om Danmark ønsker at gennemføre denne bestemmelse i dansk lovgivning og dermed være bundet på mellemstatslig grundlag.

Ud over de fem lovgivningsmæssige initiativer har Kommissionen ydermere fremsat en ny plan for beredskab og krisestyring på migrationsområdet, som skal bidrage til at etablere en bedre koordinationsstruktur baseret på beredskab og forudsigelighed både på EU og nationalt plan.

Kommissionens forslag indeholder endvidere en række tiltag, der skal introducere et fælles EU-system for tilbagesendelser. Der lægges således op til et stærkere, fælles udsendelsessystem, der skal bygge dels på Kommissionens forslag fra 2018 om en ændring af udsendelsesdirektivet, dels på nye forslag, herunder brug af udsendelsessponsorater, mere effektiv gen-

nemførelse af tilbagetagelsesaftaler og indgåelse af nye aftaler samt samarbejde med tredjelande på visumområdet. Herudover indeholder Kommissionens forslag udnævnelse af en udsendelseskoordinator, etablering et højniveauudsendelsesnetværk i løbet af 2021 samt udnævnelse af en udsendelsesvicedirektør i Frontex. Frontex skal desuden overordnet spille en mere fremtrædende rolle som den operationelle del af EU's tilbagesendelsespolitik. Endelig vil en kommende strategi for frivillig tilbagevenden og reintegration fastlægge nye tilgange til udformning og gennemførelse af tilbagesendelsesordninger.

Kommissionen foreslår ydermere øget fokus på integreret grænseforvaltning som et uundværligt politisk instrument til sikring af EU's ydre grænser, herunder den fulde gennemførelse af den allerede vedtagne Frontex-forordning. Interoperable it-systemer udgør også en vigtig del af en integreret grænseforvaltning, og det forventes, at opgraderede informationssystemer er klar til brug ved udgangen af 2023. Endeligt spiller en fælles europæisk tilgang til eftersøgnings- og redningsaktioner (SAR) også en rolle i den integrerede grænseforvaltning. Frontex vil derfor gennem operationel og teknisk støtte i højere grad bistå medlemsstaterne med at redde liv på havet, og den nye solidaritetsmekanisme indeholder også mulighed for omfordeling af personer, der er ilandsat efter SAR. Der foreslås også nedsættelse af en ekspertgruppe om eftersøgning og redning for at fremme samarbejde mellem medlemsstater. Endeligt har kommissionsformanden annonceret en ny strategi for Schengens fremtid, herunder hvordan Schengen-evalueringsmekanismen kan forbedres. Forslaget forventes fremsat i første halvdel af 2021.

Kommissionens forslag indeholder også en række initiativer til at styrke bekæmpelsen af migrantsmugling samt styrkelse af samarbejdet med internationale partnere. Kommissionen planlægger at fremlægge en ny handlingsplan for bekæmpelse af migrantsmugling for 2021-2024 med fokus på bekæmpelse af kriminelle netværk. Yderligere tiltag inkluderer revision af direktivet om sanktioner over for arbejdsgivere. Brede partnerskaber med tredjelande, herunder kapacitetsopbygning i oprindelses- og transitlande, er også foreslået dels i forbindelse med bekæmpelse af migrantsmugling, men også i et bredere migrationsperspektiv.

Det fremgår endvidere af Kommissionens forslag, at der skal arbejdes videre med udviklingen af lovlige adgangsveje til Europa og tiltrækning af kvalifikationer og talent til EU, herunder arbejdet med det såkaldte Blue Card-direktiv for kvalificeret arbejdskraft, en handlingsplan for bedre integration samt talentpartnerskaber i EU's naboskabsområde, herunder det vestlige Balkan og i Afrika. Kommissionen ønsker desuden at fremme integration med henblik på mere inkluderende samfund og planlægger derfor at vedtage en omfattende handlingsplan for integration og inklusion for 2021-2024.

Endelig understreger Kommissionen i sit forslag, at migration anses som en vigtig prioritet og derfor indgår som en central tilgang i EU's politiske partnerskaber med tredjelande. Migration vil således få betydning på en lang række områder inden for visum, handel, sikkerhed, investeringer, miljø m.v. Kommissionen lægger også op til en bedre koordinering af migrations-

spørgsmål mellem EU og medlemsstaterne både på bilateralt, regionalt og multilateralt niveau. EU's naboer har særlig prioritet, og der peges på skræddersyede tilgange i både Nordafrika og på Vestbalkan. EU's fortsatte støtte og finansiering af faciliteten for flygtninge i Tyrkiet anses også for vigtig. Yderligere koordinering afspejles også i EU's eksterne finansieringsinstrumenter og det opstillede mål om 10 % allokering til migrationsrelaterede foranstaltninger. Endelig påpeges det, at EU's udviklingsbistand er et vigtigt instrument til at tackle de grundlæggende årsager til irregulær migration ligesom handels-, investerings- og uddannelsespolitikker også skal bringes i anvendelse. I forbindelse med samarbejdet med tredjelandspartnere foreslår Kommissionen også, at indsatser omkring tilbagetagelse og reintegration skal øges, og at der blandt andet skal foretages en årlig vurdering af graden af samarbejde med tredjelande om tilbagetagelse mhp. evt. indførelse af visumrestriktioner eller lempelser.

Som nævnt indledningsvist er det forventningen, at formandsskabet vil introducere ministrene for et første udkast til en politisk aftale om, hvordan Rådet forestiller sig, at man kan nå til et forhandlingsresultat om Kommissionens udspil. Det er endnu ikke meldt ud fra formandsskabets side, hvorvidt en sådan aftale vil være i form af formandsskabskonklusioner eller rådskonklusioner. Det er forventningen, at aftalen skal foreligge med udløbet af det tyske formandskab.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Ikke relevant.

5. Nærhedsprincippet

Ikke relevant.

6. Gældende dansk ret

Ikke relevant.

7. Konsekvenser

Drøftelsen af migrations- og asylpagten vil ikke i sig selv have lovgivningsmæssige, statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser.

8. Høring

Sagen har i september 2020 været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS), inden Kommissionens forslag til migrations- og asylpagten var præsenteret. SPAIS er igen blevet forelagt sagen den 27. oktober 2020. Dansk Flygtningehjælp har efter Kommissionens præsentation af sit forslag på vegne af Amnesty International, Dignity, Issues Without Borders og Mellemløbet Samvirke fremsendt en udtalelse om den nye pagt om migration og asyl til SPAIS.

Udtalelsen fremhæver positive elementer af enkelte dele af pagtens forslag, herunder udvidelsen af kriterierne såsom familiedefinitionen i forslaget til asyl- og migrationsforvaltningsfor-

ordningen, anerkendelsen af barnets tarv som primært hensyn i alle procedurer, den foreslåede uafhængige monitoreringsmekanisme i forslaget til screeningprocedureforordningen samt fokus på lovlig migration. Dog er fokus primært på de negative konsekvenser af pagtens forslag, og overordnet stiller organisationerne sig tvivlende overfor 1) om forslagene kan garantere overholdelse af internationale og EU-retlige standarder i lovgivningen og i praksis, 2) om de bidrager til en mere retfærdig ansvarsfordeling for asyl i Europa og globalt, og 3) om de kommer til at fungere i praksis. Der peges blandt andet på menneskeretlige problematikker omkring brugen af grænseproceduren, herunder muligheden for udvidet brug af frihedsberøvelse, manglen på retsgarantier, herunder retten til processuelt ophold under appel og adgang til juridisk bistand. Udvidelsen af anvendelsesområdet for grænseproceduren i krisesituationer påpeges også. Desuden fremhæves bekymring om fratagelsen af processuelle retsgarantier i forbindelse med screeningproceduren, bl.a. adgang til advokatbistand, retten til at klage over beslutningen, begrundelsen for afslag på indrejse samt behandling og beskyttelse af de indsamlede data. Endelig rejses også en bekymring for prioriteringen af tilbagesendelse og udvisning, eksternaliseringen af ansvaret for asyl og migration gennem ulige partnerskaber med tredjelande samt mangler i forslagene om eftersøgning og redningsaktioner til søs.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er generelt enighed blandt medlemsstaterne om behovet for en reform af det fælleseuropæiske asylsystem. Særligt balancen mellem ansvar og solidaritet medlemsstaterne imellem kan blive en udfordring at nå til enighed om. Det forventes, at frontlinjestaterne ligesom i 2016 vil kræve en klar ramme for, hvorledes medlemsstaterne skal udvise solidaritet over for andre medlemsstater, der er udsat for migrationspres.

10. Regeringens generelle holdning

Regeringen er overordnet positiv over for Kommissionens udspil og mange af de elementer, der indgår i pagten. Den mere helhedsorienterede tilgang til migration og asyl er vigtig for at styrke effektiviteten af systemet, herunder styrkelsen af de ydre grænser i form af screening- og hasteprocedurer ved grænserne samt en række nye initiativer på udsendelsesområdet. Desuden er det positivt, at der er fokus på den eksterne dimension, herunder det styrkede samarbejde med oprindelses- og transitlande. Disse tanker flugter i høj grad med regeringens ambition om et retfærdigt og humanitært asylsystem. Pagten ses dog ikke at gøre afgørende op med den incitamentsstruktur og den industri af menneskesmuglere, der bidrager til Europas migrationsudfordringer.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg den 1. oktober 2020 til orientering.