



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet

KOM (2021) 890

Nyt notat

Dette grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

8. marts 2022

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til forordning om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet. Formålet med forslaget, som ledsager forslaget om ændring af Schengengrænsekodeksen, er at hjælpe en medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, ved at indføre en særlig nødprocedure for asylforvaltning og migrationsstyring og om nødvendigt træffe støtte- og solidaritetsforanstaltninger i forhold til den pågældende medlemsstat. Foranstaltningerne i forslaget vil supplere de grænsekontrolforanstaltninger, der træffes i henhold til Schengengrænsekodeks. Med forslaget bevares retten til adgang til EU's område med henblik på at søge asyl og adgang til proceduren for international beskyttelse. De garantier, der gælder i henhold til EU-retten, finder fortsat anvendelse for at sikre at sårbare personer, herunder børn, beskyttes. Forslaget er omfattet af Danmarks retsforbehold og vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, ligesom ændringerne ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM (2021) 890 af 14. december 2021 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet.

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").

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

Forslaget skal ses som et supplement til Kommissionens forslag til en ny pagt om asyl og migration. De særlige regler, der indføres med dette forslag om en permanent ramme, bygger på og bør være i overensstemmelse med de af Kommissionens forslag, der danner grundlag for EU's fremtidige migrations- og asylpolitik. For det første forslaget fra 2016 til en forordning om asylprocedurer,² som fuldt ud harmoniserer og fastsætter de overordnede proceduremæssige regler og garantier på asylområdet, og det ændrede forslag,³ som blev fremsat i 2020, som fastsætter den nye grænseprocedure for asyl. For det andet forslaget fra 2016 til direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning),⁴ som fastlægger grundlaget for mere ensartede materielle modtagelsesforhold og pålægger asylansøgere yderligere forpligtelser for at forhindre uautoriserede sekundære bevægelser. For det tredje forslaget fra 2018 til tilbagesendelsesdirektivet (omarbejdning),⁵ som vil gøre EU's tilbagesendelsesdirektiv mere effektivt. Endelig forslaget om en forordning om håndtering af krisituationer og force majeure,⁶ som tilpasser reglerne for asyl og tilbagesendelse samt en solidaritetsmekanisme for at hjælpe medlemsstaterne med at håndtere krisituationer og force majeure.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra d og f, om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af ensartet status for asyl eller subsidiær beskyttelse og standarder for modtagelse af asylansøgere eller ansøgere om subsidiær beskyttelse samt artikel 79, stk. 2, litra c, om 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

²Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (COM(2016) 467 endelig).

³Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU (COM(2020) 611 endelig).

⁴Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets Direktiv om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (omarbejdning) (COM(2016) 465 endelig).

⁵Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fælles standarder og procedurer i medlemsstaterne for tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold (omarbejdning) (COM(2018) 634 endelig).

⁶Forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af krisituationer og force majeure på migrations- og asylområdet (COM(2020) 613 endelig).

ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

3. Formål og indhold

Dette forslag, som ledsager forslaget om ændring af Schengengrænsekodeks⁷, handler om tilfælde af instrumentalisering set fra et migrations-, asyl- og tilbagesendelsesperspektiv. Formålet med forslaget er at hjælpe en medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter. Ved instrumentalisering af migranter forstås tilfælde, hvor et tredjeland ansporer strømme af irregulære migranter til Unionen ved aktivt at tilskynde tredjelandsstatsborgere til eller gøre det lettere for dem at rejse til de ydre grænser og derefter videre til EU's ydre grænser, når sådanne foranstaltninger tyder på, at hensigten er at destabilisere Unionen eller en medlemsstat, og når arten af sådanne foranstaltninger kan bringe væsentlige statslige funktioner i fare, herunder dens territoriale integritet, opretholdelsen af lov og orden eller beskyttelsen af den nationale sikkerhed.

Med forslaget indføres en særlig nødprocedure for asylforvaltning og migrationsstyring, således at der på en velordnet, menneskelig og værdig måde og under fuld overholdelse af de grundlæggende rettigheder kan tages imod de personer, der er blevet instrumentaliseret af et tredjeland.

Der er i forslaget hentet inspiration i forslaget om en forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure. Dette gælder særligt ved udarbejdelsen af de særlige foranstaltninger, der er skræddersyet til at reagere effektivt på et tredjelands fjendtlige foranstaltninger i overensstemmelse med Unionens grundlæggende værdier. Forslaget har til formål at tage højde for en sådan særlig situation, uden at retten til asyl eller princippet om non refoulement undergraves og skal sikre, at de instrumentaliserede personers grundlæggende rettigheder beskyttes. Foranstaltningerne i forslaget vil supplere de grænsekontrolforanstaltninger, der træffes i henhold til Schengengrænsekodeks, med særlige regler for asyl- og tilbagesendelsesprocedurer og operationelle foranstaltninger og solidaritetsforanstaltninger til fordel for den berørte medlemsstat.

Med forslaget bevares retten til adgang til EU's område med henblik på at søge asyl og adgang til proceduren for international beskyttelse. De garantier,

⁷ Forslag Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage

der gælder i henhold til EU-retten, finder fortsat anvendelse for at sikre at sårbare personer, herunder børn, beskyttes.

De vigtigste elementer i forslaget er følgende:

Bestemte registreringssteder i nærheden af grænsen, herunder ved de grænseovergangssteder, der er udpeget til dette formål

Med forslaget til ændring af Schengengrænsekodeks tydeliggøres det, at den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, kan begrænse strømmene ved grænsen ved at begrænse antallet af åbne grænseovergangssteder eller åbningstider, når omstændighederne kræver det, herunder med henblik på at forhindre ulovlig indrejse og beskytte den nationale sikkerhed. Det gør det reelt kun muligt at indgive asylansøgninger på bestemte registreringssteder i nærheden af grænsen, herunder ved de grænseovergangssteder, der er udpeget til dette formål.

For at sikre en ensartet tilgang i tilfælde af instrumentalisering sikres det ved nærværende forslag, at der er en reel og effektiv adgang til asylproceduren, herunder ved at pålægge medlemsstaterne at oplyse tredjelandstatsborgere eller statsløse personer på et sprog, som tredjelandstatsborgeren eller den statsløse person forstår eller med rimelighed kan forventes at forstå om beliggenheden af de registreringssteder, herunder grænseovergangsstederne, hvor en ansøgning om international beskyttelse kan registreres og indgives.

Muligheden for at forlænge registreringsfristen i op til fire uger

Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, har ifølge forslaget mulighed for, men er ikke forpligtet til, at forlænge registreringsfristen for ansøgninger om international beskyttelse i op til fire uger i forbindelse med asylansøgninger fra tredjelandstatsborgere eller statsløse personer, der pågribes eller findes i nærheden af den ydre grænse med et tredjeland, som instrumentaliserer migranter.

Hvis den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, gør brug af den længere registreringsfrist, skal der gives prioritet til at registrere de ansøgninger om international beskyttelse, der formodentlig er velbegrundede, eller som er blevet indgivet af uledsagede mindreårige eller af mindreårige og deres familiemedlemmer.

Muligheden for at anvende grænseproceduren for asyl på alle ansøgninger og muligheden for at forlænge dens varighed

Ifølge forslaget skal foranstaltningerne hjælpe den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, med at forhindre indrejse for personer, som ikke opfylder indrejsebetingelserne, og samtidig beskytte de grundlæggende rettigheder. Muligheden for at behandle en asylansøgning ved grænsen uden at tillade indrejse på området findes i artikel 41 i forslaget til forordning om asylprocedurer. På nuværende tidspunkt og ifølge reglerne i forslagene under den nye pagt kan undersøgelsen af, om en ansøgning er antagelig og berettiget, i en grænseprocedure dog kun foretages under helt særlige omstændigheder. Forslaget indeholder desuden krav om obligatorisk prioritering af velbegrundede ansøgninger og ansøgninger fra uledsagede mindreårige, familier og børn.

Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, bør endvidere ikke anvende nødproceduren for asylforvaltning i tilfælde, hvor der er brug for lægehjælp.

Den berørte medlemsstat skal stadig sikre, at dens foranstaltninger tilgodeser de grundlæggende humanitære garantier, som f.eks. at sørge for føde, vand, tøj, nødvendig lægebehandling, bistand til sårbare personer, midlertidig indkvartering og en værdig levestandard for alle ansøgere.

Forslaget giver også mulighed for at fravige artikel 41a i forslaget til en forordning om asylprocedurer vedrørende en grænseprocedure for gennemførelse af tilbagesendelse af tredjelandsstatsborgere og statsløse personer, der får afslag på deres ansøgninger i forbindelse med proceduren.

Støtte- og solidaritetsforanstaltninger

Hvad angår støtte- og solidaritetsforanstaltninger, indføres der med forslaget foranstaltninger, der fokuserer på behovene i den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter. Støtte- og solidaritetsforanstaltninger kan bestå af kapacitetsforanstaltninger, der bidrager til at håndtere konsekvenserne af instrumentaliseringen af migranter, støtter tilbagesendelsesoperationer eller støtter oplysning i de tredjelande, hvor de personer, der instrumentaliseres, kommer fra.

Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering, skal sende Kommissionen en anmodning om støtte- og solidaritetsforanstaltninger fra andre medlemsstater med angivelse af, hvilke solidaritetsforanstaltninger der anmodes om.

En medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, kan anmode om støtte fra EU's Asylagentur, Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning (Frontex) eller Europol i overensstemmelse med deres mandater.

Procedure for tilladelse

Den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, og som agter at anvende nødproceduren for asylforvaltning og migrationsstyring, skal meddele Kommissionen, hvilke undtagelser den agter at gøre brug af og eventuelle støtte- og solidaritetsforanstaltninger, der er behov for.

På grundlag af den berørte medlemsstats oplysninger vil Kommissionen, hvis det er relevant, straks udarbejde et forslag til Rådets gennemførelsesafgørelse, hvori det fastsættes, hvilke undtagelser der kan anvendes i en indledende periode på højst seks måneder. Hvis Kommissionen finder det relevant, kan den foreslå, at Rådets gennemførelsesafgørelse, der er omhandlet i stk. 3, ophæves, eller at Rådet vedtager en ny gennemførelsesafgørelse, hvorved der gives mulighed for at forlænge anvendelsen af de særlige undtagelser, der er omhandlet i artikel 2, 3 og 4, i en periode på højst seks måneder.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til, at formålet med forslaget omhandler:

”En situation, hvor et tredjeland ansporer til strømme af irregulære migranter til Unionen ved aktivt at tilskynde tredjelandsstatsborgere til eller gøre det lettere for dem at rejse til de ydre grænser, til eller fra sit område og derefter videre til de ydre grænser, når sådanne foranstaltninger tyder på, at hensigten er at destabilisere Unionen eller en medlemsstat, og når arten af sådanne foranstaltninger kan bringe væsentlige statslige funktioner i fare, herunder dens territoriale integritet, opretholdelsen af lov og orden eller beskyttelsen af den nationale sikkerhed, bør betragtes som et angreb på EU som en helhed og kræver derfor EU-løsninger og EU-støtte. Der er behov for at udstyre den medlemsstat, der er konfronteret med en instrumentalisering af migranter, med de rette juridiske værktøjer til at håndtere situationen effektivt, og for, at alle medlemsstater kan reagere effektivt og tilvejebringe støtte til den pågældende medlemsstat.

Det kræver en indsats på EU-plan at nå disse mål, da de i sagens natur er grænseoverskridende. Det er klart, at foranstaltninger, der træffes af de enkelte medlemsstater, ikke i tilstrækkelig grad kan opfylde behovet for en fælles EU-tilgang til et fælles problem.

Målet med tilgangen kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kan på grund af denne afgørelses omfang og virkninger derfor bedre opfyldes på EU-plan. Unionen skal derfor handle og kan vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5, stk. 3, i traktaten om Den Europæiske Union.”

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som anført under punkt 2 er forslaget omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser og forslaget er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Forslaget indeholder en bestemmelse om nødprocedure for tilbagesendelse i tilfælde af instrumentalisering, hvorefter medlemslandene kan fravige udsendelsesdirektivet, jf. nærværende forslags artikel 4. Forslaget indebærer, at udsendelsesdirektivet kan fraviges for så vidt angår personer, som har fået afslag på international beskyttelse efter nødproceduren for asylforvaltning ved grænsen.

Udsendelsesdirektivet er en udbygning af Schengenreglerne, som Danmark har tiltrådt på mellemstatsligt grundlag.

Forslagets artikel 4 vurderes således isoleret set at kunne have lovgivningsmæssige konsekvenser for de dele af udlændingeloven og hjemrejseloven, der er implementeret i medfør af udsendelsesdirektivet, og som ikke er omfattet af undtagelsen i artikel 4, 2. pkt., litra a-b. Det omfatter blandt andet reglerne om fastsættelse af en passende frist for udrejse (udlændingelovens § 33), reglerne for fastsættelse af indrejseforbud (udlændingelovens § 32), reglerne om retsmidler (bl.a. udlændingelovens § 53) og reglerne for administrativ frihedsberøvelse ifm. en udsendelse (hjemrejselovens § 16).

Det vurderes imidlertid, at såfremt forordningen vedtages i sin nuværende form, vil det ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser, da det fremgår af forslagetets præambel, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af forordningen som følge af Danmarks retsforbehold. Den foreslåede forordning er derfor ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

Statsfinansielle konsekvenser

Ikke relevant

8. Høring

Sagen er sendt i høring i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde (SPAIS). Høringsfristen er fastsat til den 15. marts 2022. Såfremt der kommer bemærkninger til sagen, vil disse blive fremsendt i et supplerende notat.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen ser generelt positiv på forslaget, navnlig muligheden for, at medlemsstater ved sine grænser eller transitområder kan træffe afgørelse om antageligheden og berettigelsen af alle ansøgninger, idet dette kan bidrage til hurtigere udsendelse af afviste asylsøgere og reduktion af såvel irregulære ankomster som sekundære bevægelser inden for Schengenområdet.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.