

## Samlenotat



## Udlændinge- og Integrationsministeriet

### Samlenotat

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

19. juni 2023

Dagsordenspunkt	Side
<b>Forordningsforslag om håndtering af krisesituationer, instrumentalisering og force majeure på migrations- og asylområdet</b>	<b>s. 2</b>
= Tidlig forelæggelse	
<b>KOM dokument (2021) 890 og KOM dokument (2020) 613</b>	

Udlændinge- og  
Integrationsministeriet

Internationalt migrations samarbejde  
Slotsholmsgade 10  
1216 København K

Tel. 6198 4000  
Mail [uim@uim.dk](mailto:uim@uim.dk)  
Web [www.uim.dk](http://www.uim.dk)

CVR-nr. 36977191

## Forordningsforslag om håndtering af krisesituationer, instrumentalisering og force majeure på migrations- og asylområdet

= Tidlig forelæggelse

### KOM dokument (2021) 890 og KOM dokument (2020) 613

Revideret notat

Sagen er omfattet af retsforbeholdet<sup>1</sup>

#### 1. Resumé

*Kommissionen har den 23. september 2020 fremsat forslag til forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet. Formålet er at sikre, at der i tilfælde af krise- og force majeure-situationer sker en tilpasning af de gældende regelsæt vedrørende asyl- og tilbagetagelsesprocedurer samt at tilpasse den solidaritetsmekanisme, som er foreslået oprettet ved forslag til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring. Forslaget til forordning om håndtering af krisesituationer åbner mulighed for forlængelse af frister i krisesituationer, herunder frister i henhold til forslaget til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring. Kommissionen har endvidere den 14. december 2021 fremsat forslag til forordning om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet. Formålet med dette forslag, som ledsager Kommissionens forslag om ændring af Schengengrænsekodeks, 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. Formandsskabet har den 14. juni 2023 fremsat et kompromisforslag, der samler de to forordningsforslag til ét. Begge forordningsforslag, herunder også formandsskabets samlede kompromisforslag, er omfattet af retsforbeholdet. I henhold til Danmarks parallelaftale vedrørende Dublinforordningen, har Danmark dog mulighed for at tilslutte sig forslagens bestemmelse, der vedrører fristforlængelse i medfør af forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring, på mellemstatsligt grundlag, hvis Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Kommissionen om, at Danmark vil gennemføre indholdet af ændringerne i national ret. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig den nævnte bestemmelse i forslaget, vurderes dette at have lovgivningsmæssige konsekvenser for så vidt angår fristbestemmelser i medfør af udlændingeloven. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig denne bestemmelse i forslaget, vurderes det ikke at have statsfinansielle konsekvenser.*

<sup>1</sup> 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").

## 2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2020) 613 af 23. september 2020 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af krisituationer og force majeure på migrations- og asylområdet (krise- og force majeure forslaget). Formålet er at sikre, at der i tilfælde af krise- og force majeure-situationer sker en tilpasning af de gældende regelsæt vedrørende asyl- og tilbagetagelsesprocedurer samt at tilpasse den solidaritetsmekanisme, som er foreslået oprettet ved forslaget til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring. Forslaget udvider således anvendelsesområdet for de kategorier af personer, der kan omfordeles i tilfælde af krisituationer, og fristen for overførsel af personer omfattet af tilbagesendelsessponsorater forkortes til fire måneder. Desuden udvides anvendelsesområdet for personer omfattet af grænseproceduren indeholdt i forslaget til asylprocedureforordningen, og medlemsstaterne får mulighed for at fravige reglerne i grænseproceduren for tilbagesendelse i tilfælde af krisituationer. Endelig åbnes mulighed for forlængelse af frister i krisituationer, herunder frister i henhold til forslaget til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring.

### Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold for så vidt angår forslag til forordning om håndtering af krisituationer og force majeure på migrations- og asylområdet

Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 78, stk. 2, litra c), d) og e), som omhandler et fælles system, der tager sigte på midlertidig beskyttelse af fordrevne i tilfælde af massetilstrømning (litra c), fælles procedurer for tildeling og fratagelse af ensartet status for asyl eller subsidiær beskyttelse (litra d), og kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidiær beskyttelse (litra e). Forslaget er desuden fremsat med hjemmel i TEUF artikel 79, stk. 2, litra c), som omhandler ulovlig indvandring og ulovligt ophold, herunder udsendelse og repatriering af personer med ulovligt ophold.

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

Det fremgår af forordningen, at i medfør af artikel 1 og 2 i protokol nr. 22 om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union (TEU) og til TEUF, deltager Danmark ikke i vedtagelsen af denne forordning, som ikke er bindende for og ikke finder anvendelse i Danmark. Eftersom en enkelt bestemmelse i forordningsforslaget indeholder ændringer som omhandlet i artikel 3 i aftalen mellem Det Europæiske Fællesskab og Kongeriget Danmark om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet i Danmark eller en anden EU-medlemsstat, og om "Eu-

rodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublinkonventionen, skal Danmark meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne eller ej på tidspunktet for vedtagelsen af ændringerne eller inden 30 dage herefter. 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 Migrations- og asylopagten, der blev præsenteret af Kommissionen den 23. september 2020.

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

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

Forslaget er et supplement til Kommissionens forslag til en Migrations- og asylopagt. 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. Det drejer sig om følgende retsakter: forslag en forordning om asylprocedurer, som fuldt ud harmoniserer og fastsætter de overordnede proceduremæssige regler og garantier på asylområdet (oprindeligt fremsat i 2016), som Kommissionen fremsatte ændret forslag til i 2020 som en del af Migrations- og asylopagten, og som fastsætter den nye grænseprocedure for asyl. For det andet forslag fra 2016 til direktivet om modtagelsesforhold (omarbejdning), som fastlægger grundlaget for mere ensartede materielle modtagelsesforhold og pålægger asylansøgere yderligere forpligtelser for at forhindre uautoriserede sekundære bevægelser. For det tredje forslag fra 2018 til udsendelsesdirektiv (omarbejdning), som vil gøre EU's tilbagesendelsesdirektiv mere effektivt. Og endelig det oven for nævnte forslag om en forordning om håndtering af krisituationer og force majeure, 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 for så vidt angår forslag til forordning om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet

Forslaget om forordning om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet 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 ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

I forbindelse med at der ikke kunne opnås generel indstilling om forslaget til instrumentalisering, samt at der var ønske om at afvente forhandlingerne om krise- og force majeure forordningsforslaget, indtil de andre retsakter under pagten var færdigbehandlet, har det svenske EU-formandskab den 14. juni 2023 fremsat et kompromisforslag, der samler de to forslag til ét, benævnt: Forordningsforslag om håndtering af krisesituationer, instrumentalisering og force majeure på migrations- og asylområdet. Kompromisforslaget indeholder en artikel 4 som indeholder en tilsvarende bestemmelse som artikel 8 i krise og force majeure forslaget.

### **3. Formål og indhold**

#### Krise- og Force Majeure forslaget

På baggrund af migrationskrisen i 2015-16 og i lyset af senere begivenheder såsom covid-19-pandemien og den politiske krise ved den græsk-tyrkiske grænse i marts 2020 er det overordnede formål med forslaget til forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet at sikre, at der i tilfælde af krisesituationer og force majeure sker den nødvendige tilpasning af det regelsæt, der gælder vedrørende asyl og tilbagesendelsesprocedurer, som fremgår af asylprocedureforordningen og tilbagesendelsesdirektivet. Ydermere ønskes der en tilpasning af solidaritetsmekanismen, der oprettes ved forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring, som sikrer, at medlemsstaterne er i stand til at håndtere krise- og force-majeure-situationer inden for asyl- og migrationsområdet i EU.

Forslaget indebærer derfor forenklede procedurer og kortere frister for, hvornår den obligatoriske solidaritetsmekanisme kan aktiveres. Sammenfattende indeholder forslaget således bestemmelser vedrørende en obligatorisk solidaritetsmekanisme specifikt i krisesituationer, bestemmelser vedrørende udvidelse af anvendelsesområdet for omfordeling, bestemmelser vedrørende asyl- og tilbagesendelsesprocedurer i krisesituationer, samt bestemmelser vedrørende forlængelse af frister i tilfælde af krisesituationer.

#### 1. Obligatorisk solidaritet i krisesituationer

Forslaget som fremsat indeholder bestemmelser, der fastsætter, hvordan den solidaritetsmekanisme, der indgår i forslag til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring, finder anvendelse i tilfælde af krisesituationer eller force majeure. Omfordeling foreslås udvidet til alle ansøgere, og fristerne for tilbagesendelsessponsorater afkortes til fire måneder i stedet for otte måneder, som ellers følger af forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring.

Der foreslås desuden regler for, hvordan Kommissionen fastslår, at der er tale om en krisesituation, samt hvilke procedurer Kommissionen herefter skal følge, herunder indkaldelse af et krisesolidaritetsforum, fastlæggelse af solidaritetsrespons og vedtagelse af en gennemførelsesretsakt.

## 2. Udvidelse af anvendelsesområdet for omfordeling i krisesituationer

Forslaget foreslår området for, hvem der kan omfordeles i krisesituationer udvidet, således at også ansøgere i grænseprocedure, irregulære migranter og personer, der er blevet indrømmet øjeblikkelig beskyttelse, også er omfattet af omfordelingsmekanismen. Samtidig foreslås, at solidaritetsforanstaltninger inden for kapacitetsopbygning, operationel støtte eller samarbejde med tredjelande ikke finder anvendelse i krisesituationer. Forslaget indeholder endvidere kortere frister for proceduren for gennemførelse af solidaritetsforanstaltninger sammenlignet med fristerne fastsat i forordningen om asylforvaltning og migrationsstyring.

## 3. Asyl- og tilbagesendelsesprocedurer i krisesituationer

Med forslaget foreslås desuden procedurer for, hvorledes stater kan blive undtaget fra almindelige bestemmelser om asylprocedurer i tilfælde af krisesituationer samt frister for perioden for anvendelsen af undtagelsesbestemmelserne. For så vidt angår asylprocedureregler kan medlemsstaterne udvide anvendelsen af grænseproceduren, således at ansøgere fra et land med en anerkendelsesprocent for hele EU på 75 % eller derunder kan ledes i grænseprocedure. Perioden for anvendelsen af grænseproceduren kan desuden udvides med 8 uger. Derudover får medlemsstaterne også mulighed for at fravige reglerne i grænseproceduren for tilbagesendelse i tilfælde af krisesituationer.

## 4. Forlængelse af frister i tilfælde af force majeure

Forslaget giver endvidere medlemsstaterne mulighed for at forlænge fristen for registrering af asylansøgere med fire uger i tilfælde af force majeure. I tilfælde af force majeure åbnes der mulighed for, at der kan gøres undtagelse til fristerne i henhold til den foreslåede forordning om asylforvaltning og migrationsstyring. Der kan ydermere ske forlængelse af fristerne i tilfælde af force majeure i forbindelse med gennemførelse af solidaritetsforanstaltninger, som en medlemsstat er blevet pålagt efter den almindelige solidaritetsmekanisme.

Endelig kan Kommissionen fastsætte regler for tildeling af øjeblikkelig midlertidig beskyttelse til visse grupper af asylansøgere for at lette presset på medlemsstaten i forhold til at skulle sagsbehandle et stort antal asylansøgninger på en gang. Sagsbehandlingen kan således suspenderes i et op til et år, hvorefter behandlingen af asylansøgningerne skal genoptages.

Endelig åbner forslagets artikel 8 mulighed for fristforlængelse vedrørende bestemmelserne om anmodninger om overtagelse og tilbagesendelse i henhold til forslag til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring (den nu gæl-

dende Dublin III-forordning, (EU) Nr. 604/2013 af 26. juni 2013 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning)), som Danmark deltager i på mellemstatsligt grundlag i medfør af Danmarks parallelaftale med EU om Dublin- og Eurodacforordningerne. Krise- og force majeure forslagets artikel 8 åbner mulighed for, at medlemsstaterne i tilfælde af force majeure, hvor fristerne for indgivelse af en anmodning om overtagelse og tilbagetagelse ikke kan overholdes, kan underrette de øvrige medlemsstater og Kommissionen herom med anførsel af de præcise årsager til, at bestemmelsen bør finde anvendelse. De almindeligt gældende frister forlænges efterfølgende med forskellige tidsangivelser afhængig af de enkelte overførsels- og tilbagetagelsesbestemmelser.

### Instrumentaliseringsforslaget

Forslaget til forordning om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet, som ledsager Kommissionens forslag om ændring af Schengengrænsekodeks (forslag til Europa-Parlamentet og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2016/399 om en EU-kodeks for personers grænsepassage), handler om tilfælde af instrumentalisering set fra et migrations-, asyl- og tilbagesendelsesperspektiv. Der blev opnåede generel indstilling til forslaget om ændring af Schengengrænsekodeks den 9. juni 2022. 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 tredje-landsstatsborgere 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 forslag 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 tredjelandts 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, 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 instrumentalisere 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 tilbageendelse af tredjelandstatsborgere 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.

Med artikel 4 i formandsskabets samlede kompromisforslag foreslås, at medlemsstater i en krise- eller force majeure situation kan afvige forordningen om asyl- og migrationsforvaltning artikel 29, 30, 31 og 35. Forordningen om asyl- og migrationsforvaltning opnåede generel indstilling den 8. juni 2023. Formandsskabets samlede kompromisforslag bygger på, at fristerne i ovennævnte skal fordobles i krise- og force majeure situationer. Herudover foreslås med formandsskabets kompromisforslag til artikel 4, stk. 3, at ansvaret for en migrant, som er forsøgt overført, skal pålægges den anmodende eller notificerende medlemsstat, såfremt overførslen ikke har fundet sted i løbet af ét år efter accept eller bekræftelse af en ”take charge” eller ”take back” anmodning.

De resterende bestemmelser i formandsskabets kompromisforslag er omfattet af retsforbeholdet. Det bemærkes, at formandsskabets kompromisforslag ikke på nuværende tidspunkt indeholder bestemmelserne om støtte og solidaritets tiltag. Det forventes, at nye bestemmelser vil blive tilføjet forud for forhandlingerne.

#### **4. Europa-Parlamentets udtalelser**

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF art. 284) medlovgiver fsva. begge forslag. Der foreligger endnu ikke en endelig udtalelse ift. formandsskabets forslag, der samler de to forordningsforslag.

#### **5. Nærhedsprincippet**

I forbindelse med forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet har Kommissionen i forhold til opfyldelsen af nærhedsprincippet anført, at: *”Dette forslag omhandler pr. definition de tilfælde, hvor en medlemsstat ikke kan håndtere situationen på egen hånd. Derudover fastlægges en række proceduremæssige foranstaltninger med henblik på at bistå en eller flere medlemsstater, der står over for sådanne krisesituationer. Asyl- og tilbagesendesprocedurerne bør være underlagt de samme regler i hele Unionen, uanset hvor mange medlemsstater der anvender dem, således at det sikres, at der i tilfælde af en krisesituation er en fælles tilgang til de regler, der kan gøres undtagelser fra. Dette skaber også større klarhed og retssikkerhed for de personer, der er berørt af de pågældende procedurer, og sikrer, at deres rettigheder respekteres. Endvidere bør det af hensyn til retssikkerheden og retstatsprincippet fastsættes på EU-plan, hvornår det er berettiget at gøre brug af sådanne undtagelser, samt hvilket anvendelsesområde og hvilke frister der gælder for undtagelserne. Målet for forslaget kan ikke i tilstrækkelig grad opfyldes af medlemsstaterne alene og kan på grund af denne forordnings 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. Forsla-*

*get indeholder også foranstaltninger i tilfælde af force majeure, som kan anvendes af en medlemsstat eller af Unionen som helhed, og som vedrører de frister, der er fastsat i den foreslåede forordning om asylforvaltning og migrationsstyring eller den foreslåede forordning om asylprocedurer. Det kræver en indsats på EU-plan at nå disse mål, da de i sagens natur er grænseoverskridende. Det er klart, at foranstaltninger truffet af de enkelte medlemsstater ikke i tilfredsstillende grad kan opfylde behovet for en fælles EU tilgang til et fælles problem."*

Kommissionen har i forbindelse med forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet 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, at nærhedsprincippet er overholdt fsva. begge forordningsforslag

## **6. Gældende dansk ret**

Der findes ikke regler i dansk ret for så vidt angår særlige mekanismer på EU-niveau til håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations og asylområdet. Danmark har dog som opfølgning på migrationskrisen i 2015 vedtaget en række lovændringer, som giver danske myndigheder en række handlemuligheder i forhold til den danske håndtering af større migrationsstrømme.

Udlændinge- og integrationsministeren kan således i særlige tilfælde – hvor tilstrømningen af flygtninge og migranter bliver så voldsom, at det kan blive

umuligt at fremstille frihedsberøvede inden for den almindelige frist på 72 timer – beslutte, at fristen for domstolsprøvelse af en administrativ frihedsberøvelse skal suspenderes i en nærmere angiven periode, således at prøvelsen af frihedsberøvelser i denne periode skal ske snarest muligt og inden fire uger. Det drejer sig endvidere om politiets mulighed for i ganske særlige tilfælde at meddele forbud mod bus-, tog- og færgedrift over danske landegrænser, f.eks. i en situation, hvor tilstrømningen af udlændinge bliver så voldsom, at politiet eller udlændingemyndighederne ikke kan håndtere situationen, og forbud efter bestemmelsen må anses for nødvendigt for at afværge betydelig forstyrrelse af den offentlige orden og fare for den offentlige sikkerhed. Herudover drejer det sig om muligheden for, hvis det vurderes nødvendigt for at sikre en effektiv midlertidig grænsekontrol, at sanktionere transportselskaber i tilfælde, hvor transportselskabet har medtaget passagerer til Danmark over en indre Schengengrænse, der ikke er i besiddelse af fornøden rejselegitimation og visum.

Endeligt drejer det sig om den såkaldte nødbremse, der kan aktiveres af udlændinge- og integrationsministeren i særlige tilfælde. Iværksættes nødbremsen, kan politiet afvise en udlænding, der forsøger at indrejse ved en dansk luft-, sø- eller landegrænse fra et andet land, der er omfattet af Dublinforordningen, dvs. umiddelbart på grænsen, hvis den pågældende søger asyl i Danmark.

Det vil være en forudsætning for udlændinge- og integrationsministerens beslutning om at aktivere nødbremsen, at der foreligger en krisesituation, hvor Dublinsamarbejdet formelt set stadig fungerer, men hvor samarbejdet efter den danske regerings opfattelse i realiteten er holdt op med at fungere, og hvor Danmark således efter en folkeretlig vurdering ikke længere kan anses for forpligtet til at følge procedurerne i Dublinforordningen.

Forslaget er som anført under afsnit to omfattet af det danske retsforbehold, hvorfor Danmark ikke vil være bundet af en eventuel vedtagelse. En enkelt bestemmelse i forslagens artikel 8 (artikel 4 i formandsskabets kompromisforslag) udgør imidlertid en undtagelsesbestemmelse til reglerne om ansvarskriterier og tidsfrister for overførsel og tilbageførsel mv. af asylansøgere efter reglerne i forslaget til forordning om asylforvaltning og migrationsstyring. Undtagelsesbestemmelsen skal som beskrevet ovenfor finde anvendelse i krisesituationer og tilfælde af force majeure. Denne bestemmelse anses som en ændring af Dublin-forordningen, som Danmark deltager i på mellemstatsligt grundlag gennem en parallelaftale, jf. pkt. 7 nedenfor.

Den gældende Dublin-forordning er gennemført i dansk ret ved lov nr. 323 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodacforordningen 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. 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).

Forslaget om instrumentalisering, der er omfattet af retsforbeholdet, giver ikke anledning til at redegøre yderligere for gældende dansk ret.

## **7. Konsekvenser**

### Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget vedr. krise og force majeure er omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark. For så vidt angår forslagens artikel 8 (artikel 4 i formandsskabets kompromisforslag), er der imidlertid tale om en bestemmelse, som anses for en ændring af Dublin-forordningen, som Danmark har tiltrådt på mellemstatsligt grundlag i medfør af en parallelaftale. Danmark vil derfor skulle meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre den pågældende bestemmelse i dansk ret. En gennemførelse heraf kan have lovgivningsmæssige konsekvenser.

For så vidt angår forslaget om instrumentalisering, 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.

Instrumentaliseringensforslaget indeholder en bestemmelse om nødprocedure for tilbagesendelse i tilfælde af instrumentalisering, hvorefter medlemslandene kan fravige udsendelsesdirektivet, jf. nærværende forslags tidligere 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.

Instrumentaliseringensforslagets 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 instrumentaliseringensforslaget vedtages, vil det ikke have lovgivningsmæssige konsekvenser, da det fremgår af forslagens præambel, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af forordningen om forslag til instrumentalisering som følge af Danmarks retsforbehold. Den foreslåede forordning er derfor ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

### Økonomiske konsekvenser

Det fremgår af forslaget vedr. krise og force majeure, at det ikke er muligt at anslå de mulige økonomiske konsekvenser, da forslaget vedrører en krisesituation, hvis økonomiske konsekvenser ikke kan vurderes på forhånd. Det fremhæves dog, at forslaget så vidt muligt vil blive gennemført inden for budgettet for de gældende instrumenter i perioden 2021-2027 på området migration og asyl om nødvendigt ved at trække på fleksibilitetsmekanismerne i den flerårige finansielle ramme 2021-2027. Forslaget indeholder også proceduremæssige aspekter, som Kommissionen vurderer ikke har finansielle eller administrative konsekvenser for Unionens budget. Forslaget har ikke økonomiske konsekvenser for Danmark, da forslaget som udgangspunkt er omfattet af retsforbeholdet. For så vidt angår bestemmelsen, som anses som en ændring af Dublinforordningen, som Danmark deltager i gennem en parallelaftale, er der tale om en proceduremæssig bestemmelse, som ikke antages at have økonomiske konsekvenser for Danmark.

Det vurderes ligeledes, at der ikke er økonomiske konsekvenser ifm. forslaget om instrumentalisering.

### Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslagene skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

## **8. Høring**

Sagen har været forelagt Specialudvalget for asyl- og indvandrings samarbejde (SPAIS) den 19. juni 2023.

Dansk Flygtningehjælp (DRC) har bemærket at, EU-landene bør etablere en permanent mekanisme, som kan sikre, at ansvaret for at behandle asylansøgninger fordeles fair mellem medlemsstaterne uanset hvilken situation EU står i. DRC bemærker yderligere at, erfaringerne fra modtagelsen af fordrevne fra Ukraine viser, at EU formår at tage godt imod flygtninge, når den politiske vilje er til stede. DRC Dansk Flygtningehjælp mener desuden, at indførelsen af instrumentalisering i EU-lov er meget problematisk, fordi de foreslåede regler legitimerer, at medlemsstaterne kan fravige asylansøgers rettigheder på en måde, som underminerer retten til at søge asyl. Det virker ikke proportionelt, da medlemsstaterne skal kunne fravige asylansøgers rettigheder i situationer, hvor EU oplever konfliktsituationer med nabolande. DRC mener, at lovforslaget ikke er grundigt nok forberedt, da der mangler en analyse af, hvilke konsekvenser sådanne fravigelser vil have for asylansøgers rettigheder. Mange asylansøgere oplever allerede, at deres grundlæggende rettigheder krænkes ved EU's ydre grænser, fx i form af vold, push backs og kummerlig indkvartering. DRC anfører, at indføres instrumentaliseringsforordningen i EU-lov vil de samme medlemsstater kunne benytte loven til at legitimere en fortsat uacceptabel behandling af asylansøgere.

## **9. Generelle forventninger og andre landes holdninger**

I forbindelse med drøftelserne om forslaget til forordningen om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet har en række medlemsstater udtrykt ønske om at sikre, at undtagelserne fra den europæiske asyllovgivning begrænses til, hvad der er rimeligt og nødvendigt. Der har ikke kunnet opnås generel indstilling om instrumentaliseringsforordningsforslaget.

I forbindelse med forslaget til forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet har en række medlemsstater udtrykt ønske om at afvente forhandlinger på de andre retsakter under pagten, inden man gik videre med forhandlingerne.

Desuden har der været et ønske fra en række medlemsstater om at kombinere instrumentaliseringsforordningsforslaget med forslaget om håndtering af krise- og force majeure.

Der er ikke kendskab til andre landes holdninger til formandskabets samlede kompromisforslag.

## **10. Regeringens generelle holdning**

Regeringen er generelt positiv overfor om forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet, forslaget til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet, samt formandskabets samlede kompromisforslag om håndtering af krise-, instrumentalisering og force majeure.

## **11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg**

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg til orientering den 1. oktober 2020 og 11. november 2020 angående forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af krisesituationer og force majeure på migrations- og asylområdet, samt den 2. december 2022, angående forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om håndtering af tilfælde af instrumentalisering på migrations- og asylområdet.