

NOTAT

25. september 2017

EU-LANDENE SVIGTER I FORDELINGEN AF FLYGTNINGE

Kontakt:

Analytiker, Sarah Vormsby

+45 21 81 56 30

sav@thinkeuropa.dk

RESUME Den 26. september 2017 udløber EU's omfordelingsmekanisme, der efter den oprindelige plan skulle have fordelt 160.000 flygtninge fra Grækenland og Italien til andre EU-lande. Indtil videre er det kun lykkedes at fordele 29.142 flygtninge. Med det nuværende tempo vil det tage yderligere 2,5 år at nå målet.

Selv om det er langt under målsætningen, er der dog i 2016 og 2017 sket en betydelig stigning i antallet af flygtninge, der fordeles pr. måned. I alt har EU-landene bekræftet, at de er villige til at tage 44.374 flygtninge fra Grækenland og Italien. Flere lande har afvist at leve op til deres forpligtelser, og Kommissionen har på den baggrund indledt traktatbrudssager mod Polen, Ungarn og Tjekkiet. Foruden national modvilje har også tung sagsbehandling og manglende infrastruktur været med til at bremse fordelingen.

Danmark står på grund af retsforbeholdet uden for fordelingen. Statsministeren lovede i 2015 at Danmark i solidaritet ville modtage 1.000 fordelingsflygtninge, men regeringen afviser nu at indfri dette. Vi er dermed i samme klub som Storbritannien, Ungarn, og Polen, som ikke har modtaget én eneste fordelingsflygtning. Det til trods for at situationen er væsentlig forbedret siden 2015, og at der i 2017 er ankommet langt færre flygtninge til Danmark end i 2015-16.

Kommissionen har foreslået at gøre fordelingsmekanismen permanent under Dublin-reglerne. Hvis dette realiseres, vil det bringe Danmark i en klemme, hvor vi må acceptere solidarisk omfordeling, hvis vi fortsat skal have mulighed for at returnere asylansøgere til det første EU-land, som de er ankommet til.

HOVEDKONKLUSIONER:

- Den 26. september udløber EU's midlertidige omfordelingsmekanisme for 160.000 flygtninge i Italien og Grækenland. Selvom Kommissionen nedjusterede antallet til 98.255, når EU-landene ikke i mål før mekanismen udløber.
- Indtil videre er blot 29.142 flygtninge fordelt, og landene har kun lovet at modtage 44.374 i alt fra Grækenland og Italien. Selvom Kommissionen regner med at fortsætte fordelingen efter udløbsdatoen, vil man sandsynligvis ikke nå op på de 98.255.
- Der er sket en stigning i antallet af fordelte flygtninge pr. måned i løbet af især 2017.
- Fordelingen er dog stadig udfordret af især tre forhold: 1) manglende faciliteter og ressourcer i Grækenland og Italien, 2) langsom sagsbehandling, 3) manglende vilje og implementering i medlemslandene.
- Presset på Grækenland er aftaget med op mod 97 pct. efter Tyrkiet-aftalen, men Italien modtager stadig relativt mange flygtninge og migranter. Dog ser presset ud til at være aftagende. Ser man på juli i år er antallet af ankomster faldet med tæt på 50 pct. sammenlignet med juli sidste år.
- Danmark har indtil videre undslået sig at tage del i omfordelingen på grund af retsforbeholdet. Danmark er dermed i samme klub som Storbritannien, Ungarn og Polen, der ikke har modtaget én eneste fordelingsflygtning.
- Statsminister Lars Løkke Rasmussen lovede oprindeligt at modtage 1.000 i solidaritet med Grækenland, Italien og de øvrige EU-lande, men dette løfte er ikke indfriet og intet tyder på, at det bliver det til trods for, at situationen er under væsentlig bedre kontrol end i 2015.
- Danmark kan blive omfattet af en tvungen omfordelingsmekanisme i fremtiden, hvis EU vedtager en obligatorisk omfordelingsmekanisme som led i den nye Dublin-forordning.
- I så fald vil Danmark skulle vælge, hvorvidt vi skal deltage i Dublin og dermed i omfordelingen, eller om vi skal stå helt uden for og miste muligheden for at tilbagesende asylansøgere til det første EU-land, de ankom til.

Den 26. september udløber EU's omfordelingsmekanisme, der efter planen skulle have fordelt 160.000 flygtninge mellem EU's medlemslande. Fordelingen kom langsomt fra start, efter EU's Ministerråd med kvalificeret flertal vedtog mekanismen i september 2015 under stærke protester fra bl.a. Ungarn, Tjekkiet, Rumænien og Slovakiet. Selvom der i løbet de sidste måneder er sket en betydelig stigning i antallet, der fordeles, har EU-landene indtil videre kun formået at fordele 29.142 flygtninge.¹

I sin seneste statusrapport opfordrede Kommissionen landene til at forpligte sig til at tage en større andel, men man når under ingen omstændigheder målet om 160.000 fordelte flygtninge. Kommissionen håber, at kunne fortsætte fordelingen efter 26. september, men EU's medlemslande har (med nogle få undtagelser) ganske enkelt ikke været villige til at leve op til de forpligtelser, som ligger i mekanismen. Hertil kommer langsom sagsbehandling i Grækenland og Italien, hvor flygtningene er ankommet, samt langsom behandling i modtagerlandene. Endelig halter den politiske vilje i de enkelte lande.

Danmark er på grund af retsforbeholdet ikke forpligtet til at deltage i omfordelingen, men statsminister Lars Løkke Rasmussen lovede i 2015, at Danmark frivilligt ville modtage 1.000 flygtninge. Norge og Schweiz, der ikke er med i EU og derfor ikke er forpligtet af mekanismen, har frivilligt valgt at modtage 1.500 flygtninge. Storbritannien står som Danmark uden for mekanismen og har ikke modtaget nogen flygtninge. Østrig har fået midlertidig dispensation fra at deltage, mens EU har indledt traktatbrudssager mod Polen, Ungarn og Tjekkiet, som er forpligtede, men indtil videre helt eller delvist har afvist at modtage flygtning via omfordelingsmekanismen.

EU's omfordelingsmekanisme når ikke i mål

Da flygtningestrømmen til Europa var på sit højeste i 2015, oplevede især Grækenland og Italien en stor tilstrømning af flygtninge og migranter. Grækenland, som var første ankomstland for mange flygtninge, skulle håndtere 857.363 flygtninge fra primært Syrien, Irak og Afghanistan.² EU besluttede derfor at oprette en midlertidig omfordelingsmekanisme for asylansøgere i Grækenland og Italien. På to år skulle 160.000 asylansøgere omfordeles til de andre EU-lande.³

¹ Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 22 September 2017), Europa-Kommissionen, 2017 (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf).

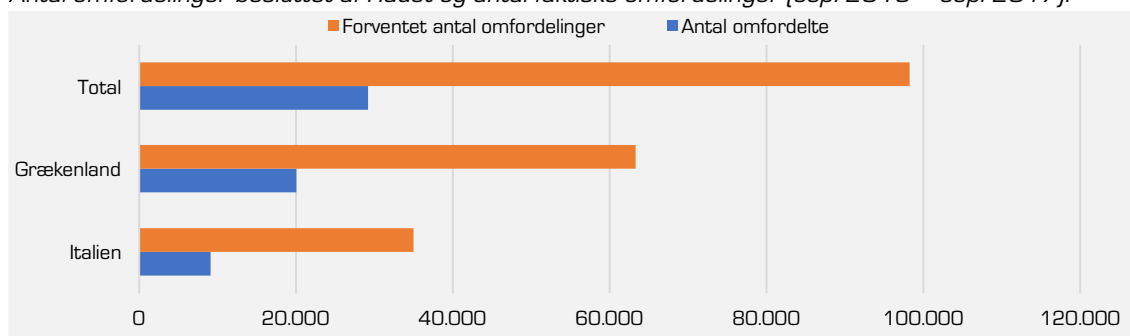
² Migrant Flows – Europe, IOM, 2017 (<http://migration.iom.int/europe/>).

³ Består af to fordelingsmekanismer af hhv. 40.000 og 120.000 flygtninge. Fordelingen af 40.000 udløb den 17. september 2017 mens den anden fordeling udløber den 26. september. Jf. Council Decision 2015/1523 of 14 September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and of Greece, Official Journal of the European Union, september 2015; Council Decision 2015/1601 of 22. September 2015 establishing provisional measures in the area of international protection for the benefit of Italy and Greece, Official Journal of the European Union, september 2015.

Når perioden officielt udløber 26. september 2017, er man imidlertid meget langt fra mål. Det til trods for at man undervejs har nedjusteret antallet af flygtninge, som skulle omfordeles, fra 160.000 til 98.255⁴. På nuværende tidspunkt er blot 29.142 faktisk fordelt, og medlemslandene har alene bekræftet at ville modtage 44.374 flygtninge.⁵ Kommissæren for migration, Dimitris Avramopoulos, forventer, at landene fortsætter fordelingen af de flygtninge, som blev registreret før udløbsdatoen.⁶

Figur 1. EU-landene når ikke i mål med fordelingen af flygtninge

Antal omfordelinger besluttet af Rådet og antal faktiske omfordelinger (sep. 2015 – sep. 2017).

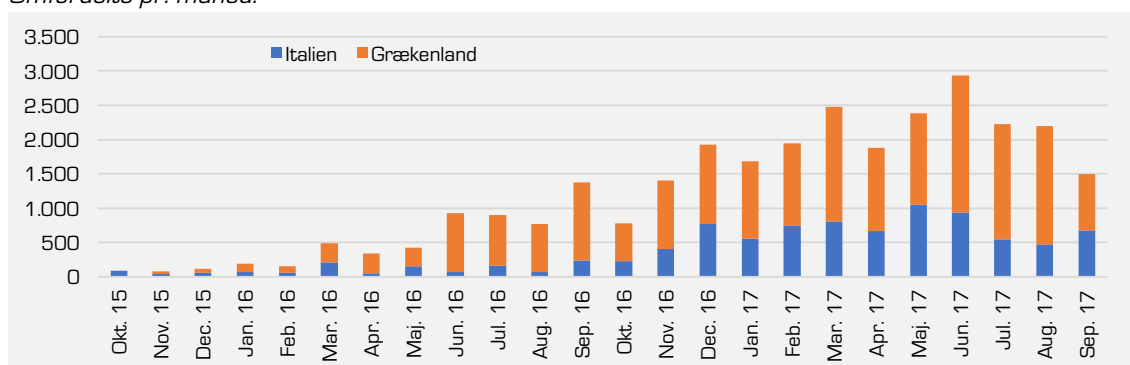


Kilde: Europa-Kommissionen.

Selvom EU-landene ikke når i mål, er antallet af fordelte asylansøgere dog steget markant i 2017. I de første seks måneder af 2017 er 13.299 flygtninge blevet fordelt sammenlignet med 2.509 flygtninge i samme periode sidste år. *Se figur 2.* I 2017 har landene i gennemsnit fordelt 2.135 flygtninge om måneden. Antager vi, at det niveau fortsætter, vil det tage i omegnen af 2,5 år at fordele alle 98.255 flygtninge.

Figur 2. Flere fordelt i 2017

Omfordelte pr. måned.



Kilde: Europa-Kommissionen.

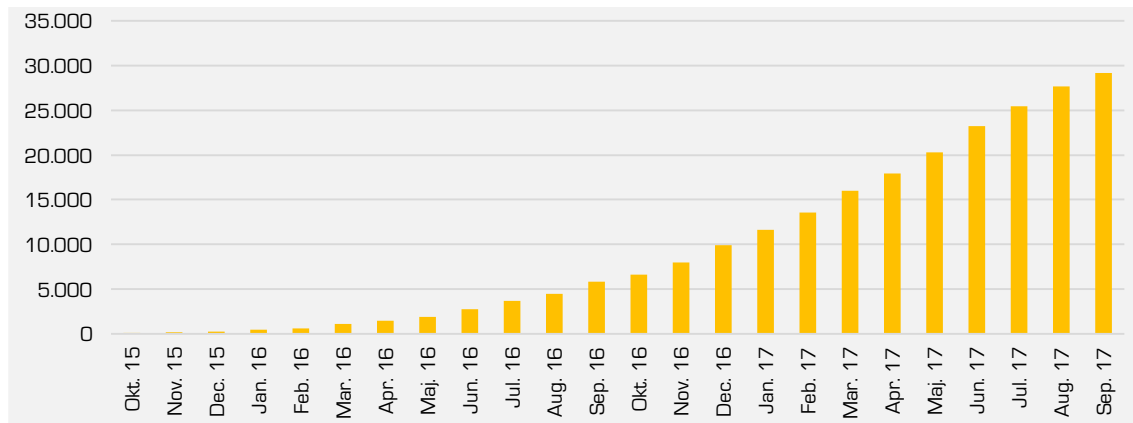
⁴ De 98.255 er de 160.000 minus 7.745 som ikke blev fordelt fra de 40.000 fra den første omfordeling, og minus 54.000 fra den anden, som i stedet fordeles fra Tyrkiet.

⁵ Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 22 September 2017), Europa-Kommissionen, 2017 (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf).

⁶ Sagt under et pressemøde den 6. september i Bruxelles.

Figur 3. Fordelingen går langsomt fremad

Akkumulerede omfordelte.



Kilde: Europa-Kommissionen.

Stort fald i Grækenland, men Italien fortsat under pres

Det er et stort problem for især Italien, at omfordelingsmekanismen ikke når i mål. I 2016 ankom 181.436 migranter til Italien, og foreløbig i 2017 har Italien modtaget 102.942.⁷ En stor del af de nyankomne lever op til kravene for fordeling. *Se boks nedenfor.* F.eks. er der ankommet 5.600 flygtninge fra Eritrea og næsten 2.000 flygtninge fra Syrien fra januar 2017 til og med august 2017. Det er udover de 20.700 andre eritreere, som ankom i 2016, hvor mange stadig ikke er blevet fordelt.⁸

Flygtningene skal leve op til strenge krav for fordeling

For at komme i betragtning til fordeling skal en flygtning:

- 1) have søgt om asyl i enten Italien eller Grækenland og været igennem identifikation, registrering og en fingeraftryksprocedure,
- 2) være ankommet til enten Italien eller Grækenland efter den 24. marts 2015,
- 3) være borger fra enten Syrien, Eritrea, Irak eller andre lande som har en gennemsnitlig anerkendelsesprocent i EU på 75 pct. inden for de foregående tre måneder.

Kilde: Relocation of applicants for international protection: Information leaflet, EASO, 2017, <https://www.easo.europa.eu/sites/default/files/public/BZ0215951ENN-FV-08-02.pdf>.

Samme billede gør sig gældende i Grækenland. Her var der per 4. september i år 27.382 flygtninge registreret til omfordeling, og 2.741 der ventede på at blive sendt afsted til et andet EU-land.⁹ Flygtningestrømmen til Grækenland er imidlertid faldet drastisk – næsten 97 pct. fra 2015 til 2017.¹⁰ Dette store fald skyldes primært EU's

⁷ Migrant Flows – Europe, IOM, 2017 (<http://migration.iom.int/europe/>).

⁸ Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Fifteenth report on relocation and resettlement, Europa-Kommissionen, september 2017, s. 2.

⁹ Ibid.

¹⁰ Migrant Flows – Europe, IOM, 2017 (<http://migration.iom.int/europe/>). Under antagelsen at det nuværende migrationsflow til Grækenland er konstant året ud.

aftale med Tyrkiet, som trådte i kraft i marts 2016. Her forpligtede Tyrkiet sig til at skærpe kontrollen med grænsen til gengæld for bl.a. en genbosætningsordning for syrere i Tyrkiet til Europa, økonomisk støtte og visumfrihed for tyrkiske borgere.¹¹

Da man indførte omfordelingsmekanismen i 2015 var forventningen dog, at presset på Grækenland fortsat ville være højt. Derfor blev det besluttet, at opdele de 98.255 flygtninge således, at 63.302 skulle omfordeles fra Grækenland, mens 34.953 skulle omfordeles fra Italien. Antallet af nyankommne flygtninge og migranter er imidlertid stadig højt i Italien, og modsat situationen i det østlige Middelhav er der ingen udsigter til, at man kan indgå en Tyrkiet-lignende aftale med transitlandet Libyen, om at bremse menneskestrømmen.

Der er dog sat mange initiativer i gang for at afhjælpe presset på Italien. Det gælder f.eks. EU's samarbejde med overgangsregeringen i Libyen men også Italiens egne initiativer om f.eks. træning af den libyske kystvagt. Samtidig ser det ud til, at presset kan være ved at stilne af. Sammenlignet med de 105.357 migranter som ankom til Italien fra januar til og med august 2016, er der "kun" kommet 98.282 i samme periode i år.¹² Ser man kun på juli i år er antallet af ankomster halveret – fra 23.522 i juli 2016 til 11.459 i juli 2017.¹³ Det er dog for tidligt at konkludere, om antallet af ankomster vil fortsætte med at falde.

Omfordelingen har været udfordret fra begyndelsen

Siden omfordelingsmekanismen blev igangsat i 2015, har der været en række udfordringer, som har haft betydning for, at mekanismen kun har vist beskedne resultater. Der kan specifikt peges på tre forhold:

1. Manglende faciliteter og ressourcer i Italien og Grækenland

For det første har situationen især i 2015 været præget af utilstrækkelige faciliteter og ressourcer i Grækenland og Italien til at identificere, informere, sagsbehandle og fordele ansøgerne under fordelingsmekanismen. For at støtte landenes arbejde, lancerede Kommissionen den såkaldte *hot spot*-tilgang i 2015, der betyder, at flygtninge og migranter ved ankomsten til Grækenland eller Italien bliver guidet til et

¹¹ EU-Turkey Statement: Questions and Answers, Europa-Kommissionen, marts 2016 (http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-963_en.htm).

¹² No migrant deaths at sea in last 20 days as Mediterranean Arrivals reach 121.517 for 2017, IOM, august 2017 (<https://www.iom.int/news/no-migrant-deaths-sea-last-20-days-mediterranean-arrivals-reach-121517-2017>).

¹³ Number of migrants arriving in Italy from Libya falls by half in July, The Guardian, 11. august 2017 (<https://www.theguardian.com/world/2017/aug/11/number-of-migrants-arriving-in-italy-from-libya-falls-by-half-in-july>).

eksisterende *hot spot* ved de typiske ankomststeder i landene. Her bliver de fordelt på forskellige procedurer, inklusiv den nationale asylprocedure og omfordelingsmekanismen, baseret på en vurdering af deres juridiske status og beskyttelsesbehov.¹⁴

For at hjælpe de italienske og græske myndigheder i behandlingen af nyankommne flygtninge har EU's Asylstøttekontor (EASO) sendt personale (hhv. 543 og 177 medarbejdere) til Grækenland og Italien for at hjælpe med at oprette *hot spots* og implementere fordelingsmekanismen.¹⁵ Fra april 2017 har der været fire *hot spots* i Italien og fem i Grækenland.¹⁶

Især Italien har haft vanskeligheder ved at identificere og registrere flygtninge til mekanismen. I juli 2017 havde man kun registeret omkring 11.000 flygtninge til omfordeling. Estimer fra Kommissionen peger på, at mere end dobbelt så mange flygtninge i Italien burde blive registeret.¹⁷ Udfordringen er dog, at flygtningene selv skal registrere sig under fordelingsmekanismen, før myndighederne vurderer, om de opfylder fordelingskravene. EASO har igangsat oplysningskampagner i begge lande for at få flere til at registrere sig.¹⁸ Oprettelsen af de ni *hot spots* koblet med assistancen fra EASO kan være en af årsagerne til, at antallet af flygtninge, der deles, er steget.

2. Langsom sagsbehandling

Omfordelingsmekanismen har lidt under langsom sagsbehandling. Da EU indførte den, var forventningen, at processen fra en flygtning ankommer til Grækenland eller Italien, til vedkommende er blevet fordelt til et medlemsland, skulle vare mellem halvanden uge og halvanden måned.¹⁹ Desværre er erfaringerne fra Grækenland, at processen oftest tager otte til ti måneder.²⁰ Fordelingsprocessen er blevet forsinket, dels på grund af de ressourcemæssige udfordringer som Italien og Grækenland har haft, og dels er der en række forhold, som primært har med de øvrige EU-landes sagsbehandling at gøre.

¹⁴ Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016, European Asylum Support Office (EASO), 2017, s. 79-80.

¹⁵ Ibid.

¹⁶ Ibid.

¹⁷ Report from the Commission to the European Parliament, The European Council and The Council: Fourteenth report on the relocation and resettlement, Europa-Kommissionen, juli 2017, s. 6.

¹⁸ Annual Report on the Situation of Asylum in the European Union 2016, European Asylum Support Office (EASO), 2017, s. 83

¹⁹ Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: First report on the relocation and resettlement, Europa-Kommissionen, marts 2016.

²⁰ Relocation: Greece, Greek Council for Refugees, Asylum Information Database, 2017 (<http://www.asylumineurope.org/reports/country/greece/asylum-procedure/relocation>).

En af udfordringerne er, at landene er langsomme til at afgøre, om de accepterer de fordelingsager, som de græske og italienske myndigheder sender til dem. F.eks. har Estland tre måneders forsinkelse på nogle sager.²¹ Forsinkelserne skyldes bl.a., at modtagerlandene mangler den tilstrækkelige kapacitet til at behandle sagerne. Andre gange skyldes det langsomme eller lange sagsbehandlingsprocedurer.²²

Derudover er fordelingen blevet besværliggjort af, at nogle lande har haft såkaldte nationale præferencer, f.eks. vil Frankrig kun modtage familier eller enlige kvinder med børn fra Eritrea, og Slovakiet har kun villet modtage syriske flygtninge, hvis de var kristne.²³ Præferencerne kan gå på alt fra nationalitet, om det er familier eller enlige med børn, sprogkunderskaber og specielt udsatte flygtninge. Men nogle medlemslande, f.eks. Tyskland, efterspørger også, at de flygtninge, de modtager, har en personlig forbindelse til landet såsom familiemedlemmer bosat i landet.²⁴

Ud over at gøre fordelingen langsommere, har de nationale præferencer medført, at færre flygtninge er blevet fordelt samlet set. Det skyldes dels vanskelighederne ved at matche landenes præferencer med de flygtninge, som er registreret til fordeling. UNHCR, som assisterer Grækenland og Italien i behandlingen af flygtningene, har observeret, at mange flygtninge især i de første seks måneder af fordelingsmekanismens levetid, valgte at rejse videre på grund af usikkerheden og den lange ventetid.

3. Mangel på politisk vilje

Nogle lande lover regelmæssigt at tage flere flygtninge gennem mekanismen, mens andre gør det mere sporadisk. Officielt bør medlemslandene hver tredje måned informere om, hvor mange flygtninge de kan forpligte sig til at tage i de kommende måneder.²⁵ Omfordelingen lider generelt under, at medlemslandene i vidt omfang selv kan bestemme, hvor mange flygtninge de vil forpligte sig til at modtage. Som allerede nævnt, har modtagerlandene indtil videre kun accepteret at modtage 44.374 ud af 98.255. Dertil kommer, at mange lande stadig er langt fra at have modtaget den lovede andel flygtninge. *Se figur 4.*

²¹ Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Fourteenth report on relocation and resettlement, Europa-Kommissionen, juli 2017, s. 4.

²² Ibid.

²³ Ibid.: s. 7: Named and shamed: EU countries are failing to share responsibility for refugees, Heaven Crawley, The Conversation, 19. juli 2017 (https://theconversation.com/named-and-shamed-eu-countries-are-failing-to-share-responsibility-for-refugees-80918?utm_source=twitter&utm_medium=twitterbutton).

²⁴ Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council: Fourteenth report on relocation and resettlement, Europa-Kommissionen, juli 2017, s. 7.

²⁵ Building on the Lessons Learned to Make the Relocation Schemes Work More Effectively, UNHCR, januar 2016, s. 5.

Figur 4. Medlemslandene tager færre flygtninge end lovet

Medlemsland	Antal faktiske fordelinger	Andel ift. løfte (pct.)	Antal lovede fordelinger	Fordelingsflygtninge per 100.000 borger	Manglende fordelinger ifølge fordelingsnøgle
Tyskland	8.287	68	12.250	10	19.249
Frankrig	4.468	68	6.540	7	15.246
Holland	2.442	95	2.575	14	3.505
Sverige	2.275	60	3.777	23	1.491
Finland	1.975	93	2.128	36	103
Norge	1.508	101	1.500	29	0
Portugal	1.451	55	2.618	14	1.500
Spanien	1.279	64	2.000	3	8.044
Schweiz	1.217	80	1.530	14	0
Belgien	997	67	1.480	9	2.815
Rumænien	728	34	2.142	4	3.452
Irland	552	48	1.152	12	48
Luxembourg	430	91	470	73	127
Litauen	382	39	970	13	289
Letland	321	57	563	16	160
Slovenien	217	50	434	10	350
Malta	148	90	164	34	0
Cypern	143	70	205	17	177
Estland	141	36	390	11	188
Kroatien	78	32	246	2	890
Bulgarien	50	5	970	1	1.252
Slovakiet	16	27	60	0,3	886
Østrig	15	30	50	0,2	1.938
Tjekkiet	12	24	50	0,1	2.679
Lichtenstein	10	100	10	26	0
Polen	0	0	100	0	6.182
Danmark	0	0	0	0	0
Ungarn	0	0	0	0	1.294
Storbritannien	0	0	0	0	0
Total	29.142	-	44.374	-	71.865*

Note: Baseret på antallet af fordelinger per 22. september 2017. *Antallet af manglende fordelinger i henhold til fordelingsnøglen tager ikke hensyn til det antal fordelinger, der er sket på frivillig basis fra lande, som ikke var omfattet af fordelingsnøglen. For at nå at fordele 98.255 mangler landene per 22. september 69.113 fordelinger. **Kilde:** Baseret på tal fra Europa-Kommissionen og Eurostat.

Som det fremgår af oversigten har nogle lande hverken modtaget nogen flygtninge eller forpligtet sig til et bestemt antal. Ungarn og Polen er de eneste lande, der er forpligtet af mekanismen, som ikke har modtaget én eneste flygtning. Tjekkiet har

kun modtaget 12 flygtninge fra Grækenland, og har ikke modtaget nogen siden august 2016. Kommissionen har derfor indledt traktatbrudssager mod Ungarn, Polen og Tjekkiet, som kan ende med en retssag for EU-Domstolen.²⁶

Den mangelfulde implementering bunder for enkelte medlemslande i en generel modstand mod mekanismen. Ungarn, Tjekkiet, Slovakiet og Rumænien stemte imod vedtagelsen af mekanismen i 2015²⁷, og Ungarn og Slovakiet rejste efterfølgende begge en sag for EU-Domstolen, hvor de bestred lovligheden af omfordelingsmekanismen. I deres optik hviler den på et forkert retsgrundlag. De kritiserede også mekanismen for at være forfejlet, da den i deres optik ikke forbedrede flygtningesituationen i Europa.

Den 6. september 2017 kom EU-Domstolen med sin afgørelse, som afviste Ungarn og Slovakiets klager²⁸. Det ser dog ikke ud til at Domstolens afgørelse vil få Slovakiet og Ungarn til at overholde deres forpligtelser. Selvom Slovakiets premiereminister har udtalt at man vil respektere afgørelsen,²⁹ har Ungarn rettet hård kritik mod Domstolen efter afgørelsen og meldt ud, at de ikke vil ændre kurs.³⁰

Danmark bidrager ikke

Da EU's udlændingepolitik hører under retsområdet, hvor Danmark har forbehold, er vi sammen med Storbritannien de eneste EU-lande, som ikke deltager i omfordelingsmekanismen. Havde Danmark deltaget, skulle vi have modtaget op til 1.700 ud af de 98.255 flygtninge.³¹

²⁶ Relocation: Commission launches infringement procedures against the Czech Republic, Hungary and Poland, Press Release, Europa-Kommissionen, 14. juni 2017 http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-1607_en.htm.

²⁷ EU-Domstol blåstempler tvungen flygtningefordeling, Altinget, 6. september 2017 (<http://www.alinget.dk/artikel/eu-domstol-blaastempler-tvungen-flygtningefordeling>).

²⁸ Domstolen frifinder Rådet for Den Europæiske Union i de søgsmål, som Slovakiet og Ungarn har anlagt til prøvelse af den midlertidige ordning til obligatorisk flytning af asylansøgere, Pressemeldelse nr. 91/17, Den Europæiske Unions Domstol, 6. september 2017.

²⁹ Domstol frifinder EU i omstridt flygtningesag, Netavisen Pio, 6. september 2017 (<https://piopio.dk/domstol-frifinder-eu-i-omstridt-flygtningesag/>).

³⁰ Hungary says refugee ruling 'raped' EU law, Politico, 6. September 2017 (<http://www.politico.eu/article/hungary-says-ecj-ruling-on-refugee-quotas-has-raped-eu-law-asylum-seekers-italy-greece-relocation-scheme/>).

³¹ Tallet er udregnet ud fra Kommissionens fordelingsnøgle for genbosætningsordningen for syriske flygtninge i Tyrkiet. Den er udregnet ud fra befolkningsstørrelse (40 pct.), BNP (40 pct.), arbejdsløshedsraten (10 pct.) og antal spontane nye asylansøgere per 100.000 borgere fra 2010-2014 (10 pct.), og er lig 1,73 pct. for Danmark. Fordelingsnøglen er udregnet på samme måde for de lande, der deltager i omfordelingsmekanismen for Grækenland og Italien. At Danmark skulle modtage 1.700 flygtninge under fordelingsmekanismen bygger på den antagelse, at fordelingsnøglen havde været den samme for Danmark, som ved genbosætningsordningen.

Jf. Annex to the Communication on the European Agenda on Migration: European schemes for relocation and resettlement, Europa-Kommissionen, 2015.

Statsminister Lars Løkke Rasmussen lovede dog kort før EU igangsatte omfordelingen, at Danmark frivilligt ville tage imod 1.000 flygtninge fra Grækenland og Italien.³² Det løfte har regeringen dog endnu ikke indfriet, og den seneste melding var, at Danmark ikke vil modtage flygtninge i solidaritet med de andre EU-lande.³³ Modsat Danmark har Norge og Schweiz, som ikke er medlem af EU, frivilligt valgt at bidrage til omfordelingen. Norge har per 15. september 2017 modtaget 1.508 flygtninge som led i omfordelingen, mens Schweiz har modtaget 1.217³⁴ Også Irland, der ellers som Danmark og Storbritannien kunne have valgt ikke at deltage, har valgt at være med. Irland har indtil videre modtaget 552 flygtninge fra Grækenland.³⁵

Statsministeren er løbet fra sit oprindelige løfte med den begrundelse, at Danmark i forvejen modtog alt for mange flygtninge til, at man også kunne modtage yderligere 1.000.³⁶ Havde Danmark som lovet taget 1.000 omfordelte flygtninge i 2015 (ud over de 21.316 som selv kom til landet og søgte asyl³⁷), havde det svaret til en stigning på 17 asylansøgninger per 100.000 danskere – fra 377 til 394 ansøgninger.³⁸ Til sammenligning modtog Tyskland i 2015 587 ansøgninger per 100.000 indbyggere, og vores nabo Sverige modtog 1.667 ansøgninger.³⁹ Fra januar til og med juli 2017 har Danmark modtaget 1.918 asylansøgere.⁴⁰ Det svarer til en reduktion på 60 pct. ift. samme periode i 2016.

Samtidig er der sket en forholdsvis stor stigning i andelen af asylmodtagere, der er kommet hurtigt i beskæftigelse. I 2015 var ca. 10 pct. af asylmodtagere med to års ophold i Danmark i job, men i løbet af 2016 er andelen steget til omkring 25 pct. ifølge tal fra Finansministeriet.⁴¹ Denne positive udvikling har dog ikke fået regeringen til at genoverveje at indfri sit oprindelige solidaritetsløfte.

³² Løkke: Det er i dansk interesse at tage 1.000 flygtninge nu, Altinget, 17. september 2015 (<http://www.altinget.dk/artikel/loekke-det-tjener-danske-interesser-at-tage-1000-flygtninge-nu>).

³³ Løkke suspenderer løfte m 1.000 flygtninge, DR, 21. november 2015 (<https://www.dr.dk/nyheder/politik/loekke-suspenderer-loefte-om-1000-flygtninge>).

³⁴ Member States' Support to Emergency Relocation Mechanism (As of 22 September 2017), Europa-Kommissionen, 2017 (https://ec.europa.eu/home-affairs/sites/homeaffairs/files/what-we-do/policies/european-agenda-migration/press-material/docs/state_of_play_-_relocation_en.pdf).

³⁵ Ibid.

³⁶ Løkke suspenderer løfte m 1.000 flygtninge, DR, 21. november 2015 (<https://www.dr.dk/nyheder/politik/loekke-suspenderer-loefte-om-1000-flygtninge>).

³⁷ Tal fra eurostat.

³⁸ Udregnet på baggrund af tal fra Udlændinge- og Integrationsministeriet.

³⁹ Udregnet på baggrund af tal for eurostat.

⁴⁰ Tal på udlændingeområdet pr. 31.07.2017, Udlændinge- og Integrationsministeriet, juli 2017 (https://www.nyidanmark.dk/NR/rdonlyres/E3C50EA0-BD36-4DDD-9C8D-7AAF44DE1F12/0/seneste_tal_udlaendingeomraadet.pdf).

⁴¹ Faktaark: Tegn på at asylmodtagere kommer hurtigere i job, Finansministeriet, april 2017 (<https://www.fm.dk/~media/files/nyheder/pressemeddelelser/2017/04/indvandrere/tegn-paa-at-aylsmotagere-kommer-hurtigere-i-job.ashx>).

Et andet argument fra regeringens side var, at Danmark ikke vil deltage i omfordelingen, så længe strømmen ikke er under kontrol ved EU's ydre grænser. Selv om Italien stadig er udfordret, er situationen ved de eksterne grænser imidlertid under væsentlig bedre kontrol end da statsministeren besluttede, at trække løftet om 1.000 fordelingsflygtninge tilbage. Dette har heller ikke ændret regeringens linje.

Permanent omfordeling under Dublin IV

Den fordelingsmekanisme, som udløber 26. september, er midlertidig i den forstand, at den alene har haft til formål at fordele et vist antal flygtninge for derefter at bortfalde. Erfaringerne giver dog et praj om, hvilke udfordringer EU skal håndtere, hvis der vedtages en permanent mekanisme om omfordeling som en del af den nye Dublin-forordning. Dublin-reglernes princip om, at asylansøgers sag skal behandles i første EU-indrejseland, var en af de væsentligste årsager til, at presset på Grækenland og Italien blev så stort.

Kommissionen har derfor inkluderet en permanent omfordelingsmekanisme i sit forslag til en ny Dublin-forordning, der blev præsenteret sidste år.⁴² Der er dog meget stærk uenighed landene imellem om, hvordan en permanent omfordelingsmekanisme skal indrettes. Uenigheden går bl.a. på, hvorvidt mekanismen skal være obligatorisk eller frivillig, eller om andre bidrag kan træde i stedet for omfordeling. Derudover er man uenige om, hvordan mekanismen aktiveres: skal det være automatisk eller ved en beslutning i Rådet, hvor stats- og regeringscheferne er med?⁴³

Ifølge Kommissionens forslag skal en obligatorisk omfordelingsmekanisme aktiveres automatisk, når et medlemsland får et uforholdsmæssigt stort antal asylansøgere. Omfordelingsmekanismen vil indebære, at hvis et medlemslands andel af det samlede antal asylansøgninger i EU overstiger en på forhånd fastlagt fordelingsnøgle med 150 pct., vil nye asylansøgere blive omfordelt til de andre medlemslande efter fordelingsnøglen. På den måde ligner fordelingsmekanismen den midlertidige mekanisme, som gælder lige nu.

Skal omfordelingen være obligatorisk er Kommissionen nødt til at overveje, hvordan man sikrer, at medlemslandene modtager de omfordelte flygtninge. Erfaringen fra den midlertidige omfordelingsmekanisme har vist, at det er særdeles svært at få

⁴² Communication from the Commission to the European Parliament and the Council: Towards a reform of the Common European Asylum System and enhancing legal avenues to Europe, Europa-Kommissionen, 2016.

⁴³ Udkast til Samlenotat for rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 18. maj 2017, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Europaudvalget 2017 – Rådsmøde 3539 RIA Bilag 2, 1. maj 2017.

medlemslandene til at leve op til deres forpligtelser om at modtage flygtninge. Tysklands kansler, Angela Merkel, har foreslået, at man tager økonomiske midler i brug og f.eks. gør EU-støtte afhængig af, at landene modtager deres andel af fordelingsflygtninge.⁴⁴ I Kommissionens oprindelige forslag blev der lagt op til, at landene skulle betale 250.000 euro per fordelingsflygtning, de afstod fra at modtage.⁴⁵

Bliver omfordelingen obligatorisk og en del af den nye Dublin-forordning, vil det bringe Danmark i klemme. Danmark er med i Dublin-reglerne via en parallelaftale, hvoraf det følger, at vi kan tilslutte os ændringer i forordningen. Hvis vi beslutter ikke at gennemføre ændringerne, vil parallelaftalen blive opsagt.⁴⁶ Vælger vi ikke at deltage i den nye Dublin-forordning med omfordeling, ryger vi ud af Dublin-systemet. I så fald mister Danmark muligheden for at tilbagesende flygtninge til det EU-land, som de først ankom til.

Der arbejdes fra dansk side på en ordning, som fastholder Danmarks deltagelse i det nuværende Dublin-system, uden at vi omfattes en obligatorisk omfordeling og for, at medlemslandene kan bidrage på andre måder end gennem omfordeling af asylansøgere.⁴⁷ Om det kan lade sig gøre er dog uvist. Det er nemlig uklart, om Danmarks parallelaftale giver mulighed for at forblive i de gamle Dublin-regler, når en ny Dublin-forordning træder i kraft.

⁴⁴ Merkel: Svigt ved flygtningekvoter kan koste EU-støtte, DR Nyheder, 10. september 2017 (<http://www.dr.dk/nyheder/udland/merkel-svigt-ved-flygtningekvoter-kan-koste-eu-stoette>).

⁴⁵ The European Border and Coast Guard: Addressing migration and asylum challenges in the Mediterranean?, Sergio Carrera, Steven Blockmans, Jean-Pierre Cassarino, Daniel Gros og Elspeth Guild, CEPS, 2017, s. 6.

⁴⁶ Udkast til Samlenotat for rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 18. maj 2017, Udlændinge- og Integrationsministeriet, Europaudvalget 2017 – Rådsmøde 3539 RIA Bilag 2, 1. maj 2017.

⁴⁷ Ibid.