

## NOTAT

29. maj 2018

# MIGRATIONSREFORM KAN BLIVE ALT ELLER INTET FOR DANMARK

### Kontakt:

**Projektmedarbejder, Emma Dencker Steenberg**

**+45 33 13 07 30**

**eds@thinkeuropa.dk**

RESUME 21 ud af 23 initiativer, som udgør Kommissionen udspil til en reform af EU's migrationspolitik, er omfattet af det danske retsforbehold. Det viser en gennemgang af de centrale forslag, som Tænk tanken EUROPA har foretaget.

*Selv om Danmark ikke har haft indflydelse på udformningen af disse initiativer og heller ikke vil have stemmeret i Det Europæiske Råd, når lovgivningen skal vedtages, vil en stor del alligevel få virkning i Danmark. 11 initiativer falder nemlig under den såkaldte Schengen-teknikalitet og to vedrører parallelaftaler. Hvis Danmark afviser ny lovgivning på disse områder, kan Danmark i værste fald være nødt til at forlade Schengen- eller Dublin-samarbejdet, som vurderes at være i klar dansk interesse.*

*Danmark kan meget vel ende i en alt-eller-intet-situation, hvor vi er nødt til at acceptere lovgivning, vi ikke har haft indflydelse på, fordi omkostningerne ved at afvise den er for store. Det gælder især ift. Dublin-forordningen, som ventes at kunne udvikle sig en særdeles penibel situation for den danske regering. Kommissionen presser på for, at de europæiske stats- og regeringschefer skal blive enige om nye regler ved Rådsmødet i juni. Herefter begynder forhandlinger mellem Europa-Parlamentet og Det Europæiske Råd. Alt efter resultaterne af disse forhandlinger, skal Danmark inden for 30 dage tage en beslutning om, hvorvidt vi vil tiltræde reglerne.*

*Situationen udstiller, at forbeholdene ikke styrker dansk suverænitet, men nærmere reducerer os til at indrette os efter andre landes præmisser på områder, som anses for at være vitale for danske interesser.*

## HOVEDKONKLUSIONER:

- 21 ud af 23 forslag fra Kommissionen til revision af EU's migrationspolitik er omfattet af det danske retsforbehold. Danmark har ingen indflydelse på forhandlingerne og kan ikke stemme i Det Europæiske Råd.
- 11 af forslagene kan dog alligevel få retsvirkning i Danmark på grund af Schengen-teknikaliteten, hvor Danmark har lovet automatisk at gennemføre nye Schengen-regler. Ellers ryger vi ud af samarbejdet.
- Danmark er i særlig grad udfordret af Kommissionens forslag til nye Dublin-regler. Her kan Danmark blive tvunget til at vælge mellem at acceptere en permanent fordeling af flygtninge eller at forlade samarbejdet.
- Danmark har en parallelaftale for Dublin-samarbejdet, men gennemfører vi ikke de nye EU-regler, kan vi miste muligheden for at sende asylansøgere retur til det første EU-land, de ankom til.
- Modsat Danmark har Irland mulighed for at fortsætte i de gamle regler og dermed undgå en solidarisk fordeling, fordi de har en tilvalgsordning. Det giver Irland større valgfrihed end Danmark, der ved folkeafstemningen i december 2015 sagde nej til tilvalgsordningen.
- Kommissionen presser på for at Det Europæiske Råd allerede på mødet i juni skal enes om en reform af Dublin-forordningen. Når reformen er vedtaget i samråd med Europa-Parlamentet, har de danske politikere blot 30 dage til at tage stilling til, om man ønsker at deltage de nye regler.
- Danmark kan forsøge at forhandle en tredjelandsaftale med EU om Dublin, men det er svært at se, hvorfor EU skulle give Danmark adgang til at nyde godt af reglerne, hvis Danmark ikke vil bidrage – f.eks. mht. til en permanente fordeling af asylansøgere.
- Retsforbeholdet har den konsekvens, at Danmark ikke kan gå med i otte af de 23 forslag fra Kommissionen. Det omhandler f.eks. ensartet modtagelsesforhold i medlemslandene og mindre forskel mellem anerkendelsesprocenterne i forskellige medlemslande.

Siden flygtningekrisen i 2015 har EU-Kommissionen arbejdet på en reform af den fælles EU-migrationspolitik. Ønsket er at skabe et system, som er stabilt, og som kan håndtere en større mængde flygtninge solidarisk og med en rimelig ansvarsfordeling landene imellem.<sup>1</sup> Reformen består af 23 centrale lovgivningsinitiativer.<sup>2</sup> Nogle er allerede vedtaget, men der forhandles stadig om en del af forslagene. Kommissionen har fremlagt en køreplan, som den håber kan føre til enighed i Det Europæiske Råd om alle forslagene i migrationspakken inden udgangen af juni 2018. Herefter indledes forhandlinger med Europa-Parlamentet frem mod en endelig vedtagelse af forslagene.

Migrationspolitikken er særdeles ømtålelig i det europæiske samarbejde og præget af meget stærke politiske holdninger i næsten alle EU's medlemslande. Danmark står i kraft af retsforbeholdet på sidelinjen på migrationsområdet. En gennemgang af de 23 centrale lovgivningsinitiativer i migrationspakken viser, at 21 initiativer vil være omfattet af det danske forbehold. Otte af disse vil Danmark under ingen omstændigheder kunne deltage i, mens 11 kan og sandsynligvis vil få virkning i Danmark, fordi de er omfattet af den såkaldte Schengen-teknikalitet, hvor Danmark indtil videre har altid har tiltrådt reglerne. To initiativer er omfattet af en parallelaftale mellem Danmark og EU. Det gælder bl.a. den kommende revision af Dublin-forordningen. Fælles for de i alt 13 initiativer, som vedrører Schengen eller Danmarks parallelaftale, er, at de kan bringe Danmark i en alt-eller-intet-situation, hvor vi må acceptere de nye regler, herunder fælles fordeling af flygtninge, hvis vi forsat skal have glæde af fordelene ved samarbejdet.

Selv om initiativerne er omfattet af retsforbeholdet, kan de altså alligevel komme til at gælde i Danmark på grund af specifikke regler i forbeholdet eller specielle aftaler.<sup>3</sup> Danmark deltager dog ikke i forhandlingerne og har ikke stemmeret i Det Europæiske Råd, når de centrale initiativer skal vedtages.<sup>4</sup> Vi har således ikke

---

<sup>1</sup> KOM(2017)820 final, Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet. Kommissionens bidrag til EU-ledernes tematiske debat om en vej frem angående den interne og eksterne dimension af migrationspolitikken, EU-Kommissionen, 2017, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/AUTRES\\_INSTITUTIONS/COMM/COM/2018/01-08/COM\\_COM20170820\\_DA.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/AUTRES_INSTITUTIONS/COMM/COM/2018/01-08/COM_COM20170820_DA.pdf).

<sup>2</sup> KOM(2017)820 final, Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Det Europæiske Råd og Rådet. Kommissionens bidrag til EU-ledernes tematiske debat om en vej frem angående den interne og eksterne dimension af migrationspolitikken, EU-Kommissionen, 2017, [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014\\_2019/plmrep/AUTRES\\_INSTITUTIONS/COMM/COM/2018/01-08/COM\\_COM20170820\\_DA.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/AUTRES_INSTITUTIONS/COMM/COM/2018/01-08/COM_COM20170820_DA.pdf).

<sup>3</sup> Protokol 22 til Lissabontraktaten, Om Danmarks stilling, eksempelvis art. 4 om Schengenregler.

<sup>4</sup> De 21 forslag er forslået med henvisning til tredje del, afsnit V, kapitel 2 i Lissabontraktaten, som omhandler politikkerne for grænsekontrol, asyl og indvandring. Det kapitel er omfattet af retsforbeholdet efter artikel 1, protokol 22 til Lissabontraktaten.

mulighed for politisk at påvirke udformningen af forslagene og varetage danske interesser ved langt de fleste centrale forslag på området.

## Danmark accepterer nye Schengen-regler

11 forslag i migrationspakken er omfattet af den såkaldte Schengen-teknikalitet, som er nedskrevet i retsforbeholdets artikel 4.<sup>5</sup> Schengen-teknikaliteten betyder, at selv om et forslag er omfattet af retsforbeholdet, kan det alligevel finde anvendelse i Danmark, hvis Danmark senest seks måneder efter vedtagelse i EU giver besked om at deltage i samarbejdet. Danmark deltager altså ikke i de politiske forhandlinger om at udforme de nye regler, men kan, hvis det ønskes, tiltræde reglerne efterfølgende. Denne procedure gælder for alle forslag eller initiativer, som udbygger Schengen-reglerne.

De 11 forslag handler hovedsageligt om at styrke og oprette systemer, som bruges i kontrollen med de ydre grænser.<sup>6</sup> Det gælder f.eks. indsamling af data og at styrke kvaliteten af informationerne for at undgå svindel. Det gøres f.eks. ved at registrere tredjelandsstatsborgeres ind- og udrejse med et nyt *Entry-Exit*-system, som effektiviserer kontrollen ved de ydre europæiske grænser.<sup>7</sup> Samtidig skal udformningen af opholdstilladelser harmoniseres, hvilket vil øge sikkerheden og gøre det sværere at snyde.<sup>8</sup> Danmark er tiltrådt disse områder ved en folketingsbeslutning, som er bindende for Danmark.<sup>9</sup>

Blandt de 11 forslag er også etablering og udbygning af de agenturer, som oprettholder Schengen-reglerne – f.eks. en udbygning af Det Europæiske Agentur for Grænse- og Kystbevogtning og et forslag til et agentur, som skal udvikle og gennemføre tekniske løsninger på Schengen-området samt opnå større interoperabilitet mellem EU-informationssystemerne.<sup>10,11</sup> Sidstnævnte forslag er stadig til diskussion i Europa-Parlamentet og Rådet, og den endelige udformning ligger derfor ikke fast endnu. Danmark må efter vedtagelse vurdere, om man ønsker at tiltræde reglerne. Seks forslag om Schengen-regler i migrationspakken mangler stadig at blive endeligt vedtaget i EU. Danmark har derfor endnu ikke givet besked om,

---

<sup>5</sup> Om Danmarks stilling, Protokol 22 til Lissabontraktaten, art. 4.

<sup>6</sup> I to forslag er enkelte dele ikke relateret til Schengen, og derfor er få bestemmelser begrænset af retsforbeholdet. Det handler om forslaget COM/2016/0194 final og COM/2017/0352 final. Da de i overvejende grad omhandler Schengen-regler er de medtaget her.

<sup>7</sup> COM/2016/0194 final.

<sup>8</sup> COM/2016/0434 final.

<sup>9</sup> Folketingsbeslutning B 104, samling 2017-2018, [http://www.ft.dk/samling/20171/beslutningsfor-slag/B104/som\\_fremsat.htm](http://www.ft.dk/samling/20171/beslutningsfor-slag/B104/som_fremsat.htm).

<sup>10</sup> COM(2015)671 final.

<sup>11</sup> COM/2017/0352 final.

hvorvidt man tiltræder reglerne eller ej. Regeringen er dog positiv over for de forslag i migrationspakken, som omhandler Schengen, og Danmark har muligheden for at tiltræde alle de 11 forslag.<sup>12</sup>

Danmark har teoretisk set et valg – ønsker vi at deltage i samarbejdet eller ej? – når det handler om nye Schengen-regler. Danmark har dog i praksis altid tiltrådt regler, som vedrører udbygning af Schengen-reglerne. Frem til efteråret 2015 har der endnu ikke været et tilfælde, hvor Danmark ikke har tiltrådt regler, som udgør en udbygning af Schengen-reglerne.<sup>13</sup> Der foreligger ikke en opgørelse over tiltrædelse af reglerne frem til i dag.

Konsekvensen, hvis Danmark undlader at tiltræde nye Schengen-regler, kan i yderste tilfælde være, at Danmark må forlade Schengen-samarbejdet. Det er op til de andre medlemslande at beslutte en passende foranstaltning, hvis Danmark ikke tiltræder reglerne.<sup>14</sup> Tænketanken EUROPA har tidligere beskrevet, hvordan et dansk Schengen-exit vil medføre en alvorlig begrænsning af dansk politis muligheder for at bekæmpe kriminalitet og i yderste konsekvens true dansk sikkerhed.<sup>15</sup> Konsekvenserne ved at undlade at tiltræde nye regler kan altså være vidtrækkende.

### Danmark må vælge mellem alt eller intet

To af de 23 initiativer i Kommissionens migrationspakke omhandler EURODAC-systemet og en reform af Dublin-forordningen.<sup>16,17</sup> Her har Danmark en parallel-aftale med EU, som gør det muligt for Danmark at deltage i samarbejdet til trods for retsforbeholdet.<sup>18</sup> Danmark deltager i EU-samarbejdet på mellemstatsligt niveau, mens resten af landene arbejder sammen på overstatsligt niveau. I praksis finder reglerne dog anvendelse i Danmark præcis som i de andre medlemslande. Af parallelaftalen fremgår det, at ændringer i forordningerne ikke er bindende for Danmark. Danmark skal dog inden for 30 dage efter vedtagelsen af ændringerne give besked til Kommissionen, om man ønsker at gennemføre ændringerne eller

---

<sup>12</sup> Regeringens holdning er udtrykt i Grund- og nærhedsnotaterne for de enkelte forslag. Kan blandt andet ses på EU-oplysningens statusblade.

<sup>13</sup> Lovforslag nr. L 29, bemærkningerne, Folketingstidende A samling 2015-16, [http://www.ft.dk/ripdf/samling/20151/lovforslag/l29/20151\\_l29\\_som\\_fremsat.pdf](http://www.ft.dk/ripdf/samling/20151/lovforslag/l29/20151_l29_som_fremsat.pdf).

<sup>14</sup> Om Danmarks stilling, Protokol 22 til Lissabontraktaten, art. 4.

<sup>15</sup> Schengen-exit vil skade politiets arbejde, Tænketanken EUROPA, notat 31. oktober 2016, <http://thinkeuropa.dk/politik/schengen-exit-vil-skade-politiets-arbejde>.

<sup>16</sup> COM/2016/0272 final.

<sup>17</sup> COM/2016/0270 final/2.

<sup>18</sup> 2006/188/EF, EUT L66/38 8. marts 2006, [http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dd39fe5b-ec42-4c5f-a1d3-b5bef10ad0e9.0002.02/DOC\\_2&format=HTML&lang=DA&parentUrn=CELEX:32006D0188](http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:dd39fe5b-ec42-4c5f-a1d3-b5bef10ad0e9.0002.02/DOC_2&format=HTML&lang=DA&parentUrn=CELEX:32006D0188).

ej (artikel 3, stk. 2). Det fremgår også af parallelaftalen, at aftalen anses som op-sagt, hvis Danmark giver meddelelse om ikke at gennemføre ændringerne, medmindre parterne bliver enige om en anden løsning inden for 90 dage.

Revisionen af Dublin-forordningen udgør en særdeles ømtålelig sag set med danske øjne. Forordningen er en EU-retsakt, som primært regulerer, hvilket medlemsland, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøger. Dublin-systemet viste sig dog ikke at kunne håndtere de mange flygtninge, som kom til EU under flygtningekrisen. Systemet blev sat ud af kraft, og derfor er ønsket nu at lave at forbedre reglerne, så de kan håndtere en lignende situation i fremtiden.

Det nye forslag fremlagt af Kommissionen indebærer kort sagt to elementer: For det første en effektivisering og forenkling af de allerede gældende regler, som ligger til grund for at afgøre, hvilket medlemsland, der er ansvarlig for ansøgningen. Herunder præciseres og i visse tilfælde udvides definitionen af forskellige begreber. For det andet vil Kommissionen indføre en obligatorisk og permanent fordelingsmekanisme, som betyder, at hvis et land rammer et bestemt antal asylansøgninger, skal antallet af asylansøgere over denne tærskel fordeles til andre medlemslande. Det er denne del af forslaget, som er ny og mest kontroversiel. Kommissionen finder det dog nødvendigt, at Dublin-forordningen rustes til at kunne håndtere en stor mængde asylansøgere, så nogle få medlemslande ikke står alene med ansvaret, som man så under flygtningekrisen.

Den midlertidige fordelingsmekanisme medførte heftig debat, og Slovakiet og Ungarn anlagde – med støtte fra Polen – et søgsmål ved EU-domstolen for at få beslutningen annulleret.<sup>19</sup> Der må ventes en mindst lige så intens debat, når spørgsmålet om en permanent fordeling skal forhandles. Uenigheden mellem medlemslandene betyder, at forslaget stadig kan ændre sig væsentligt, inden det vedtages endeligt. Og det er først efter endelig vedtagelse, at Danmark skal tage stilling til, om man ønsker at være en del af Dublin-systemet. Kommissionen har opfordret stats- og regeringscheferne i Det Europæiske Råd til at blive enige inden udgangen af juni 2018.

Den danske regering er heller ikke begejstret for forslaget til en Dublin-forordning. Modstanden gælder især omfordelingsmekanismen. Indtil videre er regeringens ønske at fastholde de nuværende regler i Dublin-forordningen for Danmark, således at Danmark stadig er omfattet af de regler, som bestemmer hvilket land,

---

<sup>19</sup> C-643/15, <http://curia.europa.eu/juris/document/document.jsf?text=&docid=194081&pageIndex=0&doclang=DA&mode=lst&dir=&occ=first&part=1&cid=659479>.

der skal behandle en asylansøgers sag – men står uden for omfordelingen.<sup>20</sup> Dette er dog ikke muligt inden for rammerne af den gældende parallelaftale mellem Danmark og EU på området.

Parallelaftalen giver reelt Danmark tre muligheder: At acceptere ændringerne af Dublinforordningen, at afvise ændringerne og opsige parallelaftalen, eller at forsøge at forhandle en ny tredjelandsaftale på plads med EU. Det er imidlertid svært at se, hvorfor EU skulle lave en tredjelandsaftale med Danmark, som giver adgang til fordelene (muligheden for at tilbagesende asylansøgere til det land, som de ankom til) uden at Danmark løfter sin del af ansvaret (solidarisk fordeling i tilfælde af ekstraordinært mange asylansøgere). Regeringens linje har indtil videre været, at Danmark skal blive i de nuværende Dublin-regler. Og man vil sandsynligvis fra dansk side afsøge muligheden for at indgå en aftale med EU, som gør dette muligt. Men Danmark kan også komme i en situation, hvor vi må vælge mellem at acceptere de nye regler, eller at stå helt uden for Dublin-systemet.

Til forskel fra Danmark kan Irland (og Storbritannien) blive i det nuværende Dublin-system, uden at være med i den permanente omfordeling.<sup>21</sup> Det skyldes, at Irland har den tilvalgsordning, som danskerne har stemt nej til. Kommissionen har vurderet, at Irland kan blive i de nuværende regler, mens de øvrige lande omfattes af de nye regler. Dermed kan Irland få den retsstilling, som den danske regering ønsker, men som retsforbeholdet afskærer Danmark fra. Vælger Danmark at stå udenfor, skal vi selv behandle alle asylansøgere, som møder op ved den danske grænse. Det er endnu usikkert, hvad der præcis bliver retstilstanden i Danmark på området, fordi det afhænger af, hvordan den endelige lovgivning fra EU's side kommer til at se ud – og af evt. danske forhandlinger. Parallelaftalen giver kun en kort frist på 30 dage for at tiltræde de nye regler og 90 dage til forhandling af en løsning med EU. Der skal dermed tages en række afgørende politiske valg om den nye Dublin-forordning på meget kort tid.

EURODAC-systemet, som også er omfattet en dansk parallelaftale, er en database, hvor der videregives fingeraftryksoplysninger fra asylansøgere mellem medlemslandene. Systemet bruges til at fastlægge, hvilket medlemsland, der har ansvaret for asylbehandlingen af en bestemt asylansøger. Det nye forslag går bl.a. ud på at indsamle data til systemet fra en bredere gruppe mennesker. Det skal gøre systemet mere effektivt. Derudover foreslås en pligt for medlemslandene til at optage et

---

<sup>20</sup> Grund- og nærhedsnotat, KOM(2016)0270 Bilag 1, [http://www.eu.dk/samling/20151/kommissionsforslag/KOM\(2016\)0270/bilag/1/1668337.pdf](http://www.eu.dk/samling/20151/kommissionsforslag/KOM(2016)0270/bilag/1/1668337.pdf).

<sup>21</sup> Towards a sustainable and fair Common European Asylum System, Europa-Kommissionen, [http://europa.eu/rapid/press-release\\_IP-16-1620\\_en.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-1620_en.htm).

ansigtsbillede. Dette forhandles fortsat, så Danmark har endnu ikke taget stilling. Regeringen er dog positiv over for indholdet i forslaget, så det er sandsynligt, at Danmark tiltræder de nye EURODAC-regler.<sup>22</sup>

## Danmark uden for otte initiativer

Der er samlet set otte forslag i den nye migrationspakke, hvor retsforbeholdet medfører, at EU-reglerne ikke finder anvendelse i dansk ret og ikke er bindende for Danmark. Retsforbeholdet afskærer fuldt ud muligheden for at tiltræde disse regler. Se oversigten nedenfor.

### Oversigt: Forslag, som ikke finder anvendelse i Danmark pga. retsforbeholdet

Forslag	Indhold	Status
International beskyttelse: Midlertidige foranstaltninger til gavn for Italien og Grækenland (COM/2015/0286).	Midlertidig toårig omfordeling af migranter fra Italien og Grækenland til andre medlemslande.	Forslaget er gennemført, og siden hen ophørt d. 17. september 2017.
International beskyttelse: Midlertidige foranstaltninger til gavn for Italien og Grækenland og Ungarn (COM/2015/0451).	Midlertidige foranstaltninger som skal hjælpe Italien og Grækenland med at håndtere en pludselig tilstrømning af tredjelandsborgere.	Forslaget er gennemført, og siden hen ophørt d. 26. september 2017.
Asylagenturet (COM/2016/0271).	Oprettelse af et EU-asylagentur som blandt andet vil kunne indsætte asylstøttehold, og yde operationel og teknisk bistand til medlemslandene.	Forslaget er endnu ikke vedtaget. Der foregår forhandlinger mellem Rådet og Europa-Parlamentet.
Indrejse- og ophold for tredjelandsstatsborgere med henblik på højt kvalificeret beskæftigelse (COM/2016/0378).	Effektivisere og forbedre reglerne for det blå EU-kort, som letter indrejse og mobilitet for højtuddannede tredjelandsstatsborgere samt familier.	Forslaget er endnu ikke vedtaget. Der foregår forhandlinger mellem Rådet og Europa-Parlamentet.
Modtagelsesforhold (COM/2016/0465).	En større harmonisering af modtagerforholdene i medlemslandene, som f.eks. indkvartering eller modtagelse af information om ens situation.	Forslaget er endnu ikke vedtaget. Der foregår forhandlinger mellem Rådet og Europa-Parlamentet.
Kvalifikation (COM/2016/0466).	Øget harmonisering af de kriterier som kræves for at få asylstatus, samt af de rettigheder som følger med.	Forslaget er endnu ikke vedtaget. Der foregår forhandlinger mellem Rådet og Europa-Parlamentet.
Asylprocedure (COM/2016/0467).	Mindske forskellen mellem medlemslandenes anerkendelsesprocenter og fælles garantier for asylansøgeren under proceduren.	Forslaget er endnu ikke vedtaget. Rådet og Europa-Parlamentet er hver især ved at blive enige om et mandat (Kommissionens ønske er inden udgangen af maj 2018). Først herefter indledes forhandlingerne dem imellem.

<sup>22</sup> Grund- og nærhedsnotat til KOM(2016)272 endelig, [http://www.eu.dk/samling/20151/kommissionsforslag/KOM\(2016\)0272/bilag/1/1668256.pdf](http://www.eu.dk/samling/20151/kommissionsforslag/KOM(2016)0272/bilag/1/1668256.pdf).



EU-genbosætningsrammen [COM/2016/0468].	Omhandler hvordan EU kan genbosætte anerkendte flygtninge fra områder uden for EU i medlemslandene.	Forslaget er endnu ikke vedtaget. Der foregår forhandlinger mellem Rådet og Europa-Parlamentet.
---	---	---

**Kilde:** Kommissionens bidrag til EU-ledernes tematiske debat om en vej frem angående den interne og eksterne dimension af migrationspolitikken, KOM[2017]820 final.

De otte forslag omhandler bl.a. de midlertidige ordninger, som blev gennemført, da flygtningetilstrømningen ind i EU var allerstørst. Her gennemførte EU en midlertidig omfordeling af migranter og vedtog midlertidige foranstaltninger, som kunne hjælpe med at håndtere presset. Forslagene var en del af den midlertidige krisehåndtering fra EU's side.

De andre forslag relaterer sig hovedsageligt til EU's forsøg på at skabe et permanent asylsystem, som kan håndtere de mange flere flygtninge. Det handler primært om at harmonisere de procedurer for asylbehandling, som medlemslandene har, men også om at harmonisere krav til asylansøgere samt asylansøgernes rettigheder. Formålet er en mere ensartet behandling i medlemslandene.<sup>23</sup> Det skal understøtte, at der ikke forekommer såkaldt "asylshopping", hvor asylansøgere søger bestemte lande frem for andre, hvilket medfører sekundære bevægelser inden for EU. I samspil med en omfordelingsmekanisme skal forslagene skabe en mere fair fordeling af ansvar mellem medlemslandene.

Endelig er der to forslag i migrationsreformen, som ikke er omfattet af retsforbeholdet, og som derfor er direkte bindende for Danmark. Det ene forslag vedrører Den Europæiske Fond for Bæredygtig Udvikling.<sup>24</sup> Det er en del af udviklingspolitikken og falder derfor uden for de områder, hvor Danmark har forbehold. Det andet forslag i migrationspakken, som ikke er omfattet retsforbeholdet, vedrører ensartet udformning af visa.<sup>25</sup> Det skal øge sikkerheden med visum for at undgå snyd. Regler om hvilke tredjelande, der kræver visum, og hvordan disse udformes, er undtaget fra forbeholdet.<sup>26</sup> At forslagene er direkte bindende betyder, at Danmark ved disse forslag deltog i forhandlingerne på lige fod med de andre medlemslande, og at retsforbeholdet er uden betydning.

<sup>23</sup> Fremgår af begrundelsen i forslagene: COM/2016/0465 final, COM/2016/0466 final og COM/2016/0467 final.

<sup>24</sup> Forordning 2017/1601, 26. september 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32017R1601>.

<sup>25</sup> Forordning 2017/1370, 4. juli 2017, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/DA/TXT/?uri=CELEX:32017R1370>.

<sup>26</sup> Art. 6 i Protokol 22 til Lissabontraktaten.