

## NOTAT

8. marts 2017

# TYSKLAND OG FRANKRIG VIL SKUBBE ASYLBEHANDLINGEN UD AF EU

### Kontakt:

**Analytiker, Sarah Vormsby**

**+45 21 81 56 30**

**sav@thinkeuropa.dk**

*RESUME Et nyt tysk-fransk forslag om at oprette modtagecentre for asylansøgere uden for Europa kan bringe Danmark i en udsat position. På grund af det danske retsforbehold deltager Danmark nemlig ikke i EU's fælles asyl- og indvandrerpolitik og som udgangspunkt derfor heller ikke i et system med modtagecentre i tredjelande. Danmark risikerer dermed at blive en "ekstra chance" for asylansøgere, som får deres ansøgning afvist i EU's modtagecentre. Selvom danske politikere tidligere har støttet lignende forslag, har det potentiale til at efterlade Danmark som asylmagnet.*

*Tyskland og Frankrig foreslår, at EU udnytter sine erfaringer fra Tyrkiet-aftalen, og eksporterer denne model til andre lande. Aftalen med Tyrkiet har nemlig formålet at mindske strømmen af asylansøgere til Grækenland markant. Tyskland og Frankrig foreslår, at EU fremadrettet skal kunne sende asylansøgere og illegale migranter på vej over Middelhavet tilbage til modtagecentre i f.eks. Nordafrika. Derfra kan migranterne så søge om asyl i Europa. Systemet skal kunne igangsættes ved massetilstrømninger af asylansøgere til Europa, og skal være med til at fremtidssikre EU's fælles asylsystem, som i disse dage er ved at blive revideret.*

*Det tysk-franske forslag rejser en lang række spørgsmål, f.eks. om hvem der skal vurdere asylansøgningerne i centrene, hvordan de asylberettede skal fordeles blandt EU-landene, og hvem der har det overordnede ansvar for vilkårene i centrene. Passer EU ikke på, kan oprettelsen af modtagecentre uden for Europa komme i strid med Flygtningekonventionen og EU's Charter for grundlæggende rettigheder.*

## HOVEDKONKLUSIONER:

- Tyskland og Frankrig sendte 20. februar 2017 et fælles brev til Kommissionen og Rådet med et reformforslag til EU's fælles asylsystem.
- Forslaget bygger på tre elementer: 1) tilbagesendelse af asylansøgere til modtagecentre i tredjelande, 2) åbne legale veje til Europa for flygtninge, 3) forbedre levevilkårene for flygtninge i EU's nabolande.
- Forslaget bygger på erfaringerne fra Tyrkiet-aftalen, som Tyskland og Frankrig anser som en model for fremtidens samarbejde med EU's nabolande om flygtninge og migranter.
- Tilbagesendelse af asylansøgere til modtagecentre uden for Europa betinges af, at det pågældende center ligger i et sikkert tredjeland. Konceptet om sikre tredjelande er specificeret i EU-retten og knytter sig også til Flygtningekonventionen.
- International ret på asylområdet kan være en stopklods for oprettelsen af modtagecentre uden for Europa. Én problematik er garantien for at tredjelandsene er sikre i retslig forstand og forbliver sådan. Men også spørgsmål om afviste asylansøgere og jurisdiktion i centrene er væsentlige spørgsmål.
- Oprettelsen af modtagecentre i tredjelande kan medføre markante ændringer af EU's asylsystem. Det er dog endnu usikkert, hvordan det konkret vil påvirke de nuværende asylregler.
- Danmark vil ikke kunne deltage i en ordning med modtagecentre i tredjelande på grund af retsforbeholdet. Erstatte ordningen Dublin-systemet som Danmark gennem en sær aftale deltager i, kan det bringe Danmark i en udsat position. Alligevel har danske politikere tidligere støttet ideen om modtagecentre i tredjelande.
- Senest har udlændinge- og integrationsminister, Inger Støjberg, været i Tyskland for at drøfte det tysk-franske forslag med sin tyske kollega. Støjberg ønsker efter sigende en permanent ordning på trods af usikkerheden om dens betydning for Danmark.

Selvom Tyrkiet-aftalen har mindsket flygtningestrømmen fra den østlige middelhavsroute til Europa, er antallet af flygtninge og migranter, som tager turen fra Nordafrika, stigende. Fra 2015 til 2016 steg antallet med knap 18 pct.<sup>1</sup> Efter flere år med en stigende flygtningestrøm er både medlemslandene og EU under pres for at vise resultater. Tyskland har sammen med Frankrig i den forbindelse sendt et brev til Kommissionen og Rådet, hvor de foreslår, at EU opretter modtagecentre for asylansøgere i EU's nabolande.<sup>2</sup> Ifølge det tysk-franske forslag skal det være muligt at sende asylansøgere til disse centre, hvorfra de kan søge asyl. Det skal mindske antallet af asylansøgere og illegale migranter, som ankommer til Italien og Malta fra Nordafrika. På bare én dag i januar 2017 kom 1.300 asylansøgere til Italien.<sup>3</sup> Til sammenligning kom der i hele januar sidste år 5.273 asylansøgere til Italien.<sup>4</sup>

Det seneste års tid har flere EU-lande støttet ideen om at etablere modtagecentre for asylansøgere uden for unionens grænser. Kort sagt er tanken, at incitamenterne til at begive sig ud på en farefuld og illegal rejse over f.eks. Middelhavet og ind i EU vil forsvinde eller i hvert fald mindskes, hvis asylbehandlingen skubbes ud af EU og i stedet foregår i tredjelande – og *kun* der. I januar 2017 kom den østrigske forsvarsminister med et reformforslag til den europæiske asylpolitik, der bl.a. ville betyde, at asyl kun kunne gives til personer, som befandt sig uden for EU.<sup>5</sup> Også Tysklands indenrigsministerium foreslog i november sidste år, at oprette modtagecentre i Nordafrika.<sup>6</sup> Det tyske forslag fik den gang støtte fra flere danske politikere.<sup>7</sup>

Forslaget har fået en positiv modtagelse fra EU's kommissær for migration, Dimitris Avramopoulos,<sup>8</sup> og også Europa-Parlamentets formand, Antonio Tajani, har givet sin støtte til Tyskland og Frankrigs forslag om at oprette modtagecentre i f.eks. Nordafrika. Han udpeger selv Libyen som den oplagte samarbejdspartner.<sup>9</sup> Selvom

<sup>1</sup> Central Mediterranean Route, Frontex, 2017 (<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/central-mediterranean-route/>).

<sup>2</sup> Refugee crisis: France-Germany Note: Mass expulsion to subsistence conditions, Statewatch, 2017 (<http://statewatch.org/news/2017/feb/eu-med-france-germany-note.htm>).

<sup>3</sup> En Marshall-plan for Afrika: Europa retter blikket mod syd for at stoppe menneskestrømmen, Zetland, 8. februar 2017 (<https://www.zetland.dk/historie/sowGjv3z-ae6XddvA-f2ec5>).

<sup>4</sup> Refugees & Migrants Sea Arrivals in Europa, UNHCR, December 2016 ([http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Monthly\\_Arrivals\\_to\\_Greece\\_Italy\\_Spain\\_Jan\\_Dec\\_2016.pdf](http://reliefweb.int/sites/reliefweb.int/files/resources/Monthly_Arrivals_to_Greece_Italy_Spain_Jan_Dec_2016.pdf)).

<sup>5</sup> Austrian defence minister eyes plan to overhaul EU migrant policy, Reuters UK, 5. januar 2017, (<http://uk.reuters.com/article/uk-europe-migrants-austria-idUKKBN14P2AN>).

<sup>6</sup> Flüchtlinge sollen direkt zurück, Die Welt, 6. november 2016 ([https://www.welt.de/print/die\\_welt/politik/article159306966/Fluechtlinge-sollen-direkt-zurueck.html](https://www.welt.de/print/die_welt/politik/article159306966/Fluechtlinge-sollen-direkt-zurueck.html)).

<sup>7</sup> Tysk forslag skal give færre flygtninge over Middelhavet, PioPio, 8. november 2016 (<https://piopio.dk/tysk-forslag-skal-give-faerre-flygtninge-over-middelhavet/>).

<sup>8</sup> Remarks by Commissioner Avramopoulos after his meeting with German Minister of the Interior de Maizère, Europa-Kommissionen, 21. februar 2017.

<sup>9</sup> EU-Parlamentspræsident Tajani fordert Auffanglager in Libyen, Die Zeit Online, 27. februar 2017 (<http://www.zeit.de/politik/ausland/2017-02/fluechtlinge-libyen-antonio-tajani-auffanglager>).

opbakningen til disse centre er stigende, er der dog lang vej endnu, før vi vil se et egentligt EU-forslag om modtagecentre uden for unionens grænser. Det tysk-franske forslag kan dog være det første tegn på, at planen overvejes i Bruxelles.

Tænketanken EUROPA ser nærmere på forslaget om at oprette modtagecentre i tredjelande for asylansøgere, og vurderer, hvilke konsekvenser det vil kunne få for det europæiske asylsystem. Da modtagecentre for asylansøgere falder ind under EU's fælles asyl- og indvandringspolitik aktiveres det danske retsforbehold. Det er derfor usikkert, hvilken betydning det vil have for Danmark, hvis EU vælger at oprette modtagecentre i nabolandene.

### Det fransk-tyske forslag

Den 20. februar i år sendte Frankrig og Tyskland et brev til Rådet og Kommissionen i anledning af forhandlingerne om en reform af EU's fælles asylsystem. Her foreslår de at reformere asylsystemet med fokus på tre elementer:

1. tilbagesendelse af asylansøgere til modtagecentre i tredjelande uden foregående individuel vurdering
2. åbne legale, humanitære veje til Europa for personer, som har behov for beskyttelse
3. forbedre levevilkårene for flygtninge i EU's nabolande.

Ifølge Tyskland og Frankrig kan samspillet af de tre elementer give EU kontrol over strømmen af flygtninge og illegale migranter. Den vurdering baserer de på erfaringerne fra det system, som blev oprettet ved Tyrkiet-aftalen. Efter aftalens ikrafttrædelse faldt antallet af asylansøgere til Grækenland fra Tyrkiet markant. Ifølge Kommissionen var det gennemsnitlige antal nyankommne asylansøgere til Grækenland på 1.740 om dagen i månederne op til aftalens ikrafttrædelse. Efterfølgende faldt det til gennemsnitligt 47 om dagen.<sup>10</sup> Aftalen bliver i de to landes optik anset som en model, som EU bør eksportere til andre tredjelande.<sup>11</sup>

Det mest kontroversielle i de to landes forslag er, at de foreslår, at EU skal afsøge muligheden for at oprette modtagecentre for asylansøgere i EU's nabolande.<sup>12</sup> Deres ide er, at i stedet for at illegale migranter, der f.eks. opfanges på vej over Middelhavet

---

<sup>10</sup> Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Second Report of the progress made in the implementation of the EU-Turkey Statement, COM(2016) 349 final, Europa-Kommissionen, 15. juni 2016.

<sup>11</sup> Refugee crisis: France-Germany Note: Mass expulsion to subsistence conditions, Statewatch, 2017 (<http://statewatch.org/news/2017/feb/eu-med-france-germany-note.htm>).

<sup>12</sup> Germany proposes EU rules making migrant deportations easier, EurActiv, 22. februar 2017 (<http://www.euractiv.com/section/politics/news/germany-proposes-eu-rules-making-deportations-of-migrants-easier/>).

til Europa, sejles til Italien, så skal de fremover sendes til et modtagecenter i Nordafrika. Et sådant system vil betyde, at asylansøgere sendes til modtagecentre, uden at der er foretaget en foregående vurdering af deres asylsag. Først efter deres ankomst til modtagecentre vil deres ansøgning blive vurderet. Skulle de vurderes at have behov for beskyttelse, sendes de derefter til et EU-land, hvor de får asyl. Forslaget lægger dermed op til en art fordelingsmekanisme for de asylansøgere, som vurderes at skulle have asyl i EU. Tyskland og Frankrig går dog ikke nærmere ind i, hvordan fordelingen af asylberettigede skal foregå.

Forslaget skal dermed ikke ses som en afart af den australske model, hvor alle asylansøgere og illegale migranter som er på vej til Australien sendes til permanente lejre uden for Australien uden mulighed for at søge om asyl. Modsat det australske system vil asylansøgerne, som sendes til de EU-kontrollerede modtagecentre i tredjelande, kunne ansøge om asyl i EU.

For at asylansøgere kan sendes til modtagecentre i tredjelande uden foregående vurdering, kræves der, at tredjelandet anses som sikkert.<sup>13</sup> I EU's direktiv om asylprocedurer defineres sikre tredjelande ud fra fire kriterier.<sup>14</sup> Landet skal have underskrevet Flygtningekonventionen, overholde rettighederne i den europæiske menneskerettighedskonvention og have lovmæssige asylprocedurer. Samtidig skal man i forlængelse heraf sikre overholdelsen af *non-refoulement*-princippet i henhold Flygtningekonventionen. Ifølge det princip må man ikke sende asylansøgere tilbage til lande, hvor deres menneskerettigheder kan være i fare.

Disse kriterier var også aktuelle ved indgåelsen af Tyrkiet-aftalen. Her afhænger afvisning og tilbagesendelse af asylansøgere ved den græske grænse af, at Tyrkiet udgør et sikkert tredjeland. Aftalen står og falder således med, om EU-Domstolen og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol kan tænkes på baggrund af de mange rapporter om mangler og problemer i det tyrkiske asylsystem at ville afvise, at Tyrkiet betragtes som et sikkert tredjeland, hvis en sag foreligges domstolene. Det kan medføre, at en del af EU's aftale med Tyrkiet bliver ulovlig. Denne "risiko" for at en aftale erklæres ulovlig vil ligeledes gøre sig gældende, hvis man indgår aftaler med nordafrikanske lande. Både i Tunesien, Libyen og Ægypten, der anses som oplagte samarbejdspartnere, har været rapporter om overgreb på flygtninge og migranter.

For at undgå denne usikkerhed ift. aftalernes holdbarhed foreslår Tyskland og Frankrig at oprette et koncept om sikre zoner under EU-retten. Det skal gøre det muligt at vurdere regioner (i stedet for lande) til at være tilstrækkeligt sikre til at

---

<sup>13</sup> Rådets direktiv 2005/85/EF af 1. december 2005 om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne, artikel 36.

<sup>14</sup> *ibid.*, artikel 27.

sende asylansøgere tilbage til. Da en række af EU's nabolande, især i Nordafrika, ikke på nuværende tidspunkt kan anses for sikre tredjelande, er zonerne relevante ift. oprettelsen af modtagecentre. Hvis centrene placeres i de sikre zoner, vil EU kunne sende asylansøgerne dertil, selvom tredjelandet som helhed ikke anses som sikkert. Det vil i praksis betyde, at selvom Libyen f.eks. ikke anses som et sikkert tredjeland, kan specifikke regioner i landet alligevel vurderes at være sikre, og her kan EU oprette modtagecentre.

Ifølge det tysk-franske forslag skal systemet ikke være permanent. Det skal i stedet aktiveres, når der opstår massetilstrømning af flygtninge og migranter til Europa. I begge landes optik er det netop sådan en situation, som Europa befinder sig i nu. For at lette presset på EU's asylsystem og samtidig tage presset af grænselandene, hvor især Italien og Grækenland har modtaget exceptionelt mange flygtninge og migranter de sidste par år, er sådan et system i tysk og fransk optik påkrævet. Ifølge Tyskland og Frankrig vil systemet kunne fremtidssikre EU's asylsystem, hvis lignende massetilstrømninger skulle opstå i fremtiden.

### Spansk model som forbillede

Ideen om at oprette et modtagecenter i et naboland og samarbejde med nabolandet om at sende illegale migranter tilbage til landet er ikke ny i europæisk kontekst. Spanien har i mange år samarbejdet med Marokko om at tilbagesende illegale migranter. Siden 2005 har Spanien og Marokko haft den praksis, at de illegale migranter, som ankommer til de spanske enklaver Ceuta og Melilla, øjeblikkeligt og kollektivt sendes tilbage til Marokko.<sup>15</sup> Og siden november 2014 har Spanien haft et internationalt beskyttelseskontor i Marokko ved Beni Enzar-grænseovergangen til Melilla, hvor asylansøgere, der ønsker at få asyl i Spanien, kan ansøge fra. Her har den primære gruppe asylansøgere været fra Syrien.<sup>16</sup>

Spaniens samarbejde med Marokko om at kontrollere strømmen af flygtninge og illegale migranter bliver anset som meget succesfuldt.<sup>17</sup> I 2006 var den illegale migration fra Afrika til Spanien på sit højeste – på den såkaldte vestafrikanske rute kom der i 2006 31.600 illegale migranter til Spanien. Siden har Spaniens samarbejde med Marokko og øget grænsebevogtning af den maritime grænse mindsket antallet markant. *Se figur 1.* Sammenligner man de seneste tal fra den vestlige middelhavsroute,

<sup>15</sup> A political laboratory: how Spain closed the borders to refugees, Alessandro Lanni, OpenMigration, 29. Februaru 2016 (<https://openmigration.org/en/analyses/a-political-laboratory-how-spain-closed-the-borders-to-refugees/>).

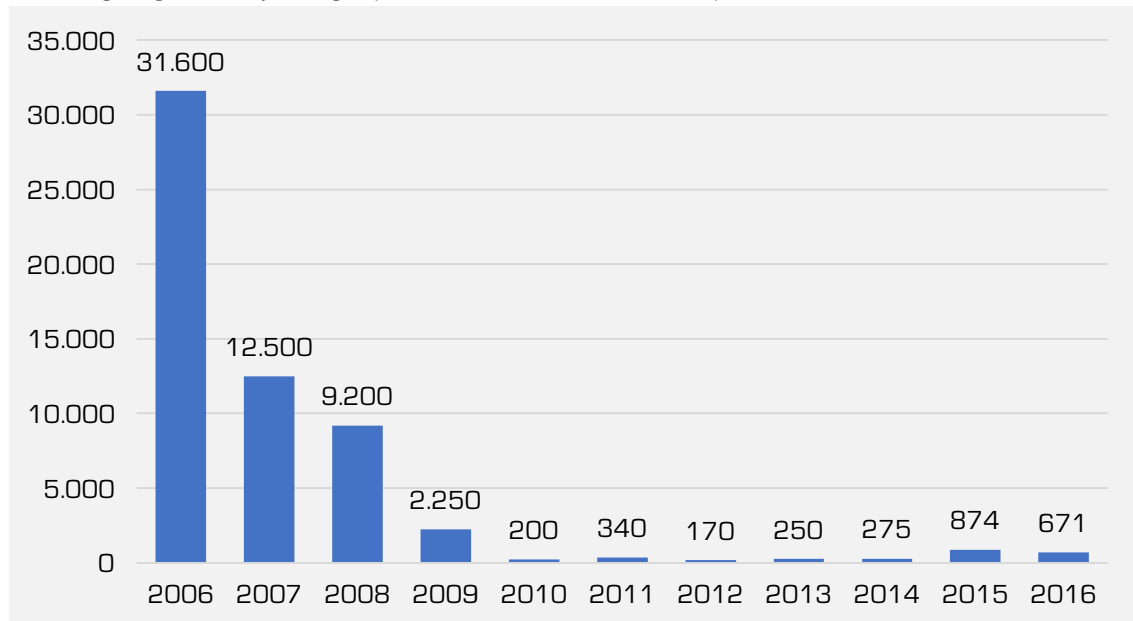
<sup>16</sup> Melilla Questions and Answers, European Center for Constitutional and Human Rights, 2017.

<sup>17</sup> A political laboratory: how Spain closed the borders to refugees, Alessandro Lanni, OpenMigration, 29. Februaru 2016 (<https://openmigration.org/en/analyses/a-political-laboratory-how-spain-closed-the-borders-to-refugees/>).

som også går til Spanien med den centrale middelhavsroute til Italien, var der kun 10.231 illegale grænsekrydsninger til Spanien i hele 2016 sammenlignet med 181.459 til Italien.<sup>18</sup>

### Figur 1. Massivt fald i illegale grænsekrydsninger til Spanien

*Antal illegale grænsekrydsninger på den vestafrikanske rute til Spanien*



Kilde: Western African Route, Frontex, 2017, <http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/western-african-route/>.

Spaniens samarbejde med Marokko er dog blevet kritiseret af flere menneskerettighedsorganisationer.<sup>19</sup> De mener, at Spaniens tilbagesendelse af illegale migranter og asylansøgere uden foregående vurderinger af deres sag strider med menneskerettighederne og Flygtningekonventionen. Samtidig har de kritiseret både det spanske grænsepolitik og de marokkanske myndigheder for at benytte vold overfor migranterne.<sup>20</sup>

Alligevel roste EU's kommissær for migration, Dimitris Avramopoulos, det spanske system sidste år.<sup>21</sup> Sammenligner man det spanske system med det tysk-franske for-

<sup>18</sup> Migratory routes map, Frontex, 2017 (<http://frontex.europa.eu/trends-and-routes/migratory-routes-map/>).

<sup>19</sup> Se f.eks. denne artikel fra Amnesty International: Spain/Morocco: A Tragedy at the border, 6. februar 2015 (<https://www.amnesty.org/en/latest/campaigns/2015/02/spainmorocco-a-tragedy-at-the-border/>).

<sup>20</sup> Se f.eks. denne artikel: Amnesty slams treatment of migrants in Spain enclaves, TheLocal.es, 29. november 2016 (<http://www.thelocal.es/20161129/amnesty-slams-treatment-of-migrants-in-spain-enclaves>).

<sup>21</sup> La Comisión Europea respalda las devoluciones en caliente reguladas por el Gobierno, eldiario.es, 21. februar 2016 ([http://www.eldiario.es/desalambre/Comision-Europea-Ceuta-Melilla-Directiva\\_0\\_486451518.html](http://www.eldiario.es/desalambre/Comision-Europea-Ceuta-Melilla-Directiva_0_486451518.html)).



slag, er der desuden fællestræk mellem dem. Tyskland og Frankrigs ide med modtagecentre i EU's nabolande ligner Spaniens system med et internationalt beskyttelseskontor for asylansøgere i Marokko. Det kan derfor meget vel være en afart af Spaniens system, hvor tilbagesendelser af både asylansøgere og migranter kombineres med et internationalt beskyttelseskontor, som nu vurderes i Bruxelles.

### **Modtagecentre vil ændre store dele af det europæiske asylsystem**

Ideen om at opføre modtagecentre for asylansøgere i tredjelande er ikke ny. Det blev først foreslået i 2003 af den daværende britiske premierminister, Tony Blair, og efterfølgende fuldt op af den tidligere tyske indenrigsminister, Otto Schily, i 2005.<sup>22</sup> Det tyske forslag fokuserede specifikt på oprettelsen af centre i Nordafrika på samme måde som det seneste forslag fra det tyske indenrigsministerium.

Det seneste års tid har ideen om modtagecentre for asylansøgere i EU's nabolande fået fornyet støtte rundt om i Europa. Også i Danmark har ideen om modtagecentre for asylansøgere i EU's nabolande fået støtte. Udlændinge- og Integrationsminister, Inger Støjberg, roste sidste år det tyske forslag og ytrede et ønske om dansk deltagelse i en eventuel ordning med modtagecentre i tredjelande.<sup>23</sup> Også EU-ordfører for Socialdemokratiet, Peter Hummelgaard, udtalte til den socialdemokratiske netavis PioPio "at der er en reel opgave og overvejelse i at skabe et system, hvor de, der søger om asyl og ophold i Europa, gør det, inden de begiver sig ud på den farlige rejse".<sup>24</sup> Kommissionen har dog endnu ikke fremsat et konkret forslag om modtagecentre i tredjeland.

Skulle Kommissionen beslutte sig for at stille et forslag om at oprette modtagecentre i EU's nabolande, kan det medføre en markant ændring af EU's fælles asylsystem. Først og fremmest rejser oprettelsen af modtagecentre uden for Europa spørgsmålet om, hvilke autoriteter, der skal være ansvarlige for at vurdere og behandle asylansøgningerne? Det tysk-franske forslag indeholder ikke konkrete bud på, hvordan modtagecentre skal passe ind i det nuværende asylsystem, og besvarer heller ikke det praktiske spørgsmål om, hvem der skal vurdere asylansøgningerne i centrene. Man kunne her forstille sig, at det europæiske asylstøttekontor (EASO), som i forvejen er ved at blive reformeret, kan få mandat til at vurdere asylansøgningerne i modtagecentre. I reformforslaget fra Kommissionen foreslås det, at EASO skal have kompetencer til at kunne behandle asylansøgninger på vegne af medlemslandene,

---

<sup>22</sup> Offshore processing of asylum applications. Out of sight, out of mind?, CEPS Commentary, Sergio Carrera og Elspeth Guild, 27. januar 2017, s. 2.

<sup>23</sup> Støjberg støtter tysk model for at returnere bådflygtninge, DR, 6. november 2016 (<http://www.dr.dk/nyheder/politik/stoejberg-stoetter-tysk-model-returnere-baadflygtninge>).

<sup>24</sup> Tysk forslag skal give færre flygtninge over Middelhavet, PioPio, 8. november 2016 (<https://piopio.dk/tysk-forslag-skal-give-faerre-flygtninge-over-middelhavet/>).



hvis et medlemsland anmoder om hjælp.<sup>25</sup> Det virker derfor ikke usandsynligt, at EASO kunne få kompetence til at behandle asylansøgninger på vegne af medlemslandene i eventuelle modtagecentre i EU's nabolande.

Det næste spørgsmål er derefter, hvor de asylansøgere, som får deres ansøgning godkendt, skal sendes hen? Hvis det er EASO, som står for behandlingen af asylansøgningerne, vil der skulle træffes en beslutning om, hvor i EU den pågældende flygtning skal modtage asyl. Her kunne et fordelingsystem lig det, man har igangsat for flygtninge i Tyrkiet, Grækenland og Italien være en mulighed. Da EU i 2015 besluttede at omfordele 160.000 asylansøgere fra Grækenland og Italien til de andre medlemslande, benyttede man en model baseret på en kombination af befolkningstal, BNP, arbejdsløshed og antallet af asylansøgere de sidste fem år, til at regne ud, hvor mange hvert EU-land skulle tage imod.<sup>26</sup>

Erfaringerne fra de nuværende fordelingsystemer er imidlertid ikke gode. Få flygtninge er blevet fordelt, og en række lande tager enten ikke det antal flygtninge, som de er forpligtet til, eller nægter helt at modtage flygtninge. Frem til den 7. februar 2017 er der i alt blevet fordelt 8.766 asylansøgere fra Grækenland og 3.200 fra Italien.<sup>27</sup> I Grækenland er der i øjeblikket 62.600 asylansøgere.<sup>28</sup> Ser man på de nyeste tal for fordelingen af flygtninge fra Tyrkiet, er kun 3.098 syrere blevet genbosat siden Tyrkiet-aftalen trådte i kraft.<sup>29</sup> Hvis EU beslutter at oprette modtagecentre, vil man skulle overveje, hvordan det sikres, at medlemslandene tager imod flygtningene fra modtagecentre. I det reformforslag af Dublin-systemet som på nuværende tidspunkt er til forhandling i EU, har Kommissionen foreslået, at medlemslandene skal betale et solidaritetsbidrag på 250.000 euro per ikke-modtaget asylansøger til det land, der i stedet modtager asylansøgeren.<sup>30</sup> En lignende metode kan eventuelt komme på tale i et fordelingsystem fra modtagecentre uden for EU.

På nuværende tidspunkt er det Dublin-systemet, som regulerer fordelingen af asylansøgere i EU ved at fastslå hvilket land, der er ansvarlig for at behandle asylansøgningerne. Her har hovedreglen i systemet været, at det EU-land, som en asylansøger

<sup>25</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Aylum and repealing Regulation (EU) No. 439/2010, COM(2016) 271 final, Europa-Kommissionen, 4. maj 2016, s. 4.

<sup>26</sup> Hvordan løser vi flygtningekrisen?, Thomas Gammeltoft-Hansen, Informations Forlag, 2016, s. 61.

<sup>27</sup> Report from the Commission to the European Parliament, the European Council and the Council. Ninth report on relocation and resettlement, COM(2017) 74 final, Europa-Kommissionen, 8. februar 2017.

<sup>28</sup> *ibid.*: s. 2.

<sup>29</sup> *ibid.*: s. 3.

<sup>30</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council establishing the criteria and mechanisms for determining the Member State responsible for examining an application for international protection lodged in one of the Member States by a third-country national or a stateless person (recast), COM(2016) 270 final, Europa-Kommissionen, 4. maj 2016, artikel 37.

først ankommer til, har ansvaret for asylansøgeren. Det store spørgsmål er derfor, om oprettelsen af modtagecentre vil gøre Dublin-systemet overflødigt? Skal et nyt system med modtagecentre i tredjelande erstatte det nuværende Dublin-system, må det forventes, 1) at ordningen gøres permanent, og 2) at ordningen gælder for alle asylansøgere, som kommer til EU.

Det er dog værd at bemærke, at det tysk-franske forslag ikke lægger op til, at ordningen skal være permanent, men blot skal være et system, som kan startes, hvis Europa oplever en massetilstrømning af asylansøgere. Det peger i retning af, at oprettelsen af modtagecentre kun vil betyde, at man midlertidigt sætter Dublin-systemet ud af kraft. Gøres ordningen permanent, vil Dublin-systemet de facto blive overflødigt.

For det andet er det interessant, at det tysk-franske forslag ikke begrænser udbredelsen af modtagecentre til bestemte regioner, men lægger op til, at det skal gælde for alle asylansøgere, der ønsker at få asyl i EU. Hvis ordningen med modtagecentre gælder alle asylansøgere i tilfældet af en massetilstrømning til Europa, vil det også betyde at Dublin-systemet midlertidigt sættes ud af kraft. Men var ordningen kun rettet mod asylansøgere, som f.eks. rejste via Nordafrika, ville Dublin-systemet alt andet lige stadig gælde for alle andre asylansøgere. De to systemer ville i det tilfælde være sideløbende med hinanden.

Det er dog særdeles usikkert, hvilke konsekvenser det tysk-franske forslag vil have for EU's asylsystem, hvis forslaget implementeres. Det vil først stå klart i forbindelse med et egentligt forslag fra Kommissionen.

### **International ret kan være en væsentlig udfordring**

Vigtigst er det dog at vurdere, om oprettelsen af modtagecentre uden for Europa vil være i overensstemmelse med EU-retten og internationale konventioner. Det er fastslået i Lissabontraktaten, at EU's asylpolitik skal være i overensstemmelse med Flygtningekonventionen og dens tilhørende 1967 Protokol, samt andre relevante traktater.<sup>31</sup> I EU's Charter om grundlæggende rettigheder står der ligeledes, at retten til asyl sikres under iagttagelse af Flygtningekonventionen og protokollen af 1967 om flygtninges retsstilling og i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab.<sup>32</sup> Samtidig fremgår det af Flygtningekonventionen, at lande, som modtager asylansøgere, skal sikre dem effektiv beskyttelse og adgang

---

<sup>31</sup> Se Traktaten for den Europæiske Unions Funktionsmåde, artikel 78(1).

<sup>32</sup> Den Europæiske Unions Charter om Grundlæggende Rettigheder (2000/C 364/01), EU, 2000, artikel 18 ([http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text\\_da.pdf](http://www.europarl.europa.eu/charter/pdf/text_da.pdf)).

til en retfærdig procedure for vurdering af deres asylansøgning.<sup>33</sup> Om tilbagesendelsen af asylansøgere til modtagecentre uden for EU går imod den forpligtelse, er et åbent spørgsmål, som endnu ikke er blevet vurderet fra politisk hold i EU.

Nogle eksperter mener, at oprettelsen af europæiske modtagecentre i tredjelande vil stride imod medlemslandenes forpligtelser under Flygtningekonventionen.<sup>34</sup> Specielt princippet om *non-refoulement* udpeges som en væsentlig udfordring. Som nævnt peger Tyskland og Frankrig på konceptet om sikre zoner som en måde at komme rundt om den problemstilling. Det er dog uvist, om det rent faktisk vil være i overensstemmelse med Flygtningekonventionen, EU-retten eller den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Selvom det skulle vise sig, at sikre zoner er i overensstemmelse med både EU-retten og konventionerne, er det usikkert, om det i praksis kan fungere. På grund af de interne forhold i f.eks. de nordafrikanske lande, kan sikkerheden i regionerne hurtigt ændre sig. Det kan altså være svært at garantere forholdene i modtagecentre. Det kan potentielt betyde brud på flygtningenes menneskerettigheder, og dermed gøre det i strid med konventionerne at sende asylansøgerne til centrene. I Libyen er flygtninge og migranter f.eks. blevet udsat for vold, voldtægter og torturlignende forhold i militskontrollerede detentionslejre.<sup>35</sup> Skulle EU eventuelt vælge at udlicite kontrollen over centrene til de lokale myndigheder, kan det blive endnu mere vanskeligt at garantere vilkårene i modtagecentre.

Det overordnede spørgsmål er, hvem der er juridisk ansvarlig for de handlinger og beslutninger, som foretages i centrene uden for Europa. Her er det væsentligt, at territorialitet i det europæiske juridiske system ikke er den eneste faktor, som afgør medlemslandenes juridiske forpligtelser over for asylansøgere. EU's Charter for grundlæggende rettigheder gælder f.eks. altid, når EU-landene og institutionerne gennemfører EU-retten.<sup>36</sup> Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har også afgjort, at begrebet om jurisdiktion og ansvar i sager om overtrædelse af asylretten ikke slutter ved medlemslandenes grænser.<sup>37</sup> Det betyder alt andet lige, at selv hvis

---

<sup>33</sup> The EU Discussions on Extraterritorial Processing: Solution or Conundrum?, Madeline Garlick, Oxford University Press, 2006, s. 622-623.

<sup>34</sup> Germany proposes EU rules making migrant deportations easier, euractiv, 22. februar 2017 (<http://www.euractiv.com/section/politics/news/germany-proposes-eu-rules-making-deportations-of-migrants-easier/>).

<sup>35</sup> Refugee women and children 'beaten, raped and starved in Libyan hellholes', The Guardian, 28. februar 2017 ([https://www.theguardian.com/world/2017/feb/28/refugee-women-and-children-beaten-raped-and-starved-in-libyan-hellholes?CMP=Share\\_iOSApp\\_Other](https://www.theguardian.com/world/2017/feb/28/refugee-women-and-children-beaten-raped-and-starved-in-libyan-hellholes?CMP=Share_iOSApp_Other)).

<sup>36</sup> EU's Charter for grundlæggende rettigheder, art. 51(1).

<sup>37</sup> Se sagerne *Hirsi Jamaa and others v. Italy* og *Khlaifia and Others v. Italy* for Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols tolkning.

der oprettes modtagecentre uden for Europa, så skal asylansøgenes grundlæggende rettigheder stadig respekteres i henhold til konventionerne.<sup>38</sup>

Det rejser derudover spørgsmålet, hvad man gør med de asylansøgere, som får deres ansøgning afvist. Vil EU i det tilfælde være forpligtet til at sikre de afviste asylansøgers hjemsendelse? Eller vil det være tredjelandets ansvar? EU skal her kunne garantere, at det tredjeland, hvor modtagecentre oprettes, ikke tilbagesender eller udviser de afviste asylansøgere til tredjelande, hvor deres menneskerettigheder kan være i fare. Det vil nemlig bryde *non-refoulement* princippet. Det betyder, at afviste asylansøgere fra usikre tredjelande kan være tvunget til at blive i det tredjeland, hvor EU's modtagecenter er placeret. Dermed kan disse mennesker blive landets ansvar. Spørgsmålet er, om EU vil kunne overbevise sine nabolande om, at oprette modtagecentre for EU, hvis de dermed løber risikoen for, at skulle tage vare på store antal afviste asylansøgere.

### Danmarks rolle er usikker

Danmark står som udgangspunkt helt uden for EU's asyl- og indvandringspolitik på grund af retsforbeholdet. Det må derfor forventes, at Danmark ikke kan være en del af eventuelle modtagecentre for asylansøgere i tredjelande.

Selvom Danmark som udgangspunkt står uden for EU's asylpolitik, deltager Danmark dog alligevel i Dublin-forordningen gennem en parallelaftale. Det er dog, som anført tidligere i notatet, særdeles usikkert om et eventuelt forslag om modtagecentre uden for Europa vil være et supplement eller en erstatning af Dublin-systemet. Det er dog mest sandsynligt, at modtagecentre underlægges EU's generelle regler for den fælles asyl- og indvandrerpolitik, og Danmark derfor enten skal søge om at få en ny parallelaftale eller stå udenfor. Får Danmark en ny parallelaftale for at deltage i modtagecentre, vil det højst sandsynligt medføre, at Danmark også skal acceptere EU-regler for fordeling af asylansøgere.

På grund af retsforbeholdet deltager Danmark heller ikke formelt i EASO. Da Danmark forud for kontorets oprettelse imidlertid havde taget del i det praktiske asylsamarbejde, blev det indskrevet i EASO-forordningen, at Danmark kunne deltage på særlige vilkår. Da forslaget til EASO-reformen stadig er under forhandling, er det endnu uklart, hvad Danmarks position fremadrettet bliver. I Kommissionens forslag fremgår det, at Danmark ikke vil være underlagt EASO-forordningen, og dermed

---

<sup>38</sup> Her er det væsentligt at bemærke, at EU ikke er bundet af domstolens afgørelse, da unionen ikke er medlem af den europæiske menneskerettighedskonvention. EU har dog valgt at overholde konventionen, da alle dets medlemslande er bundet af den og domstolens afgørelser.

som udgangspunkt heller ikke skal bidrage til EASO's arbejde. Dog lægges der samtidig op til, at EASO kan have et operationelt samarbejde med Danmark, hvis Danmark ønsker det.<sup>39</sup> Om et sådan operationelt samarbejde kunne betyde, at Danmark eventuelt vil kunne samarbejde med EASO i forhold til modtagecentre, er uvist.

Hvis Danmark ender med at stå helt uden for EU's asyl- og indvandringspolitik i en situation, hvor Dublin-systemet erstattes med modtagecentre i EU's nabolande, kan det potentielt sætte Danmark i en udsat position. Asylansøgere, som får deres ansøgning afvist i EU's modtagecentre, vil kunne få en "ekstra chance" for at få asyl i Europa ved at ansøge i Danmark. Eller forsøge i første omgang at komme illegalt til Danmark i stedet for at ende i et modtagecenter i Nordafrika. Foreslår Kommissionen en sådan model, kan det efterlade Danmark tilbage med sorteper.

Det er derfor bemærkelsesværdigt, at Udlændinge- og Integrationsminister Inger Søjberg i begyndelsen af marts 2017 var på besøg hos den tyske indenrigsminister for at diskutere oprettelsen af modtagecentre i tredjelande. Ifølge Jyllands-Posten for at forsøge at overbevise sin tyske kollega om, at ordningen ikke bør være midlertidig, men permanent.<sup>40</sup> Som dette notat viser, vil Danmark dog ikke være en del af en permanent ordning, og har samtidig ikke direkte indflydelse på ordningens udformning på grund af retsforbeholdet.

Danmark viser således interesse for EU's samarbejde på migrations- og flygtningeområdet, til trods for at vi reelt står uden for dette, og dermed uden indflydelse, på grund af retsforbeholdet. Det kan her bemærkes, at Danmark med tilvalgsordningen ville have kunnet sikre sin deltagelse i de dele af EU-politikken, som var i dansk interesse og fravalgt de øvrige dele. Når det gælder en mulig ordning med modtagecentre, ville en tilvalgsordning ligeledes have betydet, at Danmark havde indflydelse på ordningens udformning. I stedet skal Danmark nu alene håbe på, at forslaget ikke bringer Danmark i en udsat position.

---

<sup>39</sup> Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council on the European Union Agency for Asylum and repealing Regulation (EU) No. 439/2010, COM(2016) 271 final, Europa-Kommissionen, 4. maj 2016, s. 20.

<sup>40</sup> Støjberg lobbyer for at få låst bagdøren til Europa, Jyllands-Posten, 5. marts 2017, Indblik s. 6-7.