



JUSTITSMINISTERIET

Dato: 16. november 2012  
Kontor: Kontoret for Internationalt Udlændingesamarbejde  
Sagsbeh: Lisbeth Sandbjerg Hansen  
Dok: 608892

**Ændringsforslag til forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjeland-statsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen)\***

*Revideret notat. Ændringerne er markeret med kursiv.*

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.

**KOM(2008) 820**

**Resumé**

*Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Danmark deltager dog i kraft af en parallelaftale i den gældende Dublin-forordning. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2012 forventes formandskabet at orientere om enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet om ændringerne af Dublin-forordningen, hvorfor der inden for de kommende måneder forventes en formel vedtagelse af forslaget. Som følge af forbeholdet har forslaget hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Hvis Danmark tilslutter sig ændringerne af Dublin-forordningen på mellemstatsligt grundlag i medfør af en parallelaftale mellem Danmark og EU, vil dette have lovgivningsmæssige konsekvenser. Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Regeringen kan overordnet støtte ændringen af Dublin-forordningen.*

**1. Baggrund**

---

\* Forslaget er fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Protokollen om Danmark stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, vil i så fald finde anvendelse, hvilket indebærer, at foranstaltningerne ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Slotsholmsgade 10  
1216 København K.

Telefon 7226 8400  
Telefax 3393 3510

www.justitsministeriet.dk  
jm@jm.dk

Det fremgår af Haag-programmet fra november 2004, at formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er – inden udgangen af 2010 – at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der bevilges asyl eller subsidiær beskyttelse (dvs. personer der nyder anden beskyttelse end den, der følger af Flygtningekonventionen).

Med Det Europæiske Råds vedtagelse den 15.-16. oktober 2008 af den europæiske pagt om indvandring og asyl blev fristen for gennemførelse af anden fase af det europæiske asylsystem udskudt til udgangen af 2012.

Gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem kræver ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen, flygtningedefinitionsdirektivet, modtagelsesdirektivet og asylproceduredirektivet.

Forslaget til ændring af Dublin-forordningen (KOM(2008) 820), der blev fremsat den 3. december 2008, er et hovedelement i det fælles europæiske asylsystem.

Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, 3. del, afsnit V, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").

Danmark har imidlertid en parallelaftale i forhold til den eksisterende Dublin-forordning, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet retsakten med ændringer på mellemfolkeligt grundlag, såfremt Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Kommissionen om, at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i sin lovgivning.

*På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2012 forventes formandskabet at orientere om enighed mellem Rådet og Europa-Parlamentet om ændringerne af Dublin-forordningen, hvorfor der inden for de kommende måneder kan ske formel vedtagelse af forslaget.*

## **2. Indhold**

Forslaget til ændring af Dublin-forordningen har navnlig fokus på at øge Dublin-systemets effektivitet og beskyttelsesniveauet for ansøgere om international beskyttelse.

Det væsentligste emne for forhandlingerne om Dublin-forordningen har været forslaget til en suspensionsmekanisme, som kunne suspendere Dublin-overførsler til lande, der er under særligt pres. Der blev på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8. marts 2012 opnået enighed om at erstatte denne mekanisme med et tidligt varslings- og beredskabs-system.

Der lægges således op til et enkelt og fokuseret tidligt varslings- og beredskabs-system, som løbende kan overvåge gennemførelsen af de forskellige asylretsakter i medlemsstaterne for hurtigt at kunne yde støtte til de af medlemsstaternes asylsystemer, der måtte være under pres. Støtten vil afhængig af konkrete behov kunne bestå af konsultationer med Kommissionen og Det Europæiske Asylstøttekontor (EASO) og gennem støtte til at udarbejde forebyggende handlingsplaner eller støtte fra EASO's asylstøtteam, EU's grænseagentur (Frontex) mv. Der er tale om et system, hvor et øget behov for bistand skal modsvares af øget og hurtig støtte. EASO er – i tæt samarbejde med Kommissionen – tiltænkt en overordnet rolle i systemet.

Andre væsentlige bestemmelser i ændringsforslaget omfatter:

- Forslag til styrkelse af princippet om familiens enhed ved at udvide retten til under asylsagsbehandlingen at blive ført sammen med familiemedlemmer og slægtninge, som opholder sig i andre medlemsstater, herunder familiemedlemmer og slægtninge, der nyder såkaldt subsidær beskyttelse i anden medlemsstat.

*Kommissionen lagde i sit oprindelige ændringsforslag op til at udvide familiebegrebet til, udover ægtefæller, mindreårige ugifte børn og forældre, også at omfatte mindreårige gifte børn. Endvidere skulle uledsagede mindreårige asylansøgere og voksne asylansøgere, der er afhængige af bistand fra familie eller slægtninge (eller omvendt), kunne få deres asylsag behandlet i den medlemsstat, hvor den pågældendes familie eller slægtning er til stede.*

*På baggrund af forhandlingerne i rådsregi og med Parlamentet har man imidlertid fastholdt den gældende definition af familiebegrebet, svarende til ægtefæller, forældre og mindreårige ugifte børn. I forhold til uledsagede mindreårige skal den medlemsstat, hvor den pågældendes familie – herunder søskende – eller slægtninge (tanter, onkler eller bedste-*

forældre) opholder sig lovligt, være ansvarlig for behandlingen af asylsagen. For så vidt angår andre afhængige personer skal medlemsstaterne så vidt muligt søge at sammenføre disse med børn, søskende eller forældre, som har lovligt ophold i en af medlemsstaterne, hvis de pågældende familiemedlemmer er i stand til at tage sig af den afhængige person, og begge parter har udtrykt ønske om at blive forenet.

- Forslag til styrkelse af retsgarantierne for ansøgerne gennem bl.a. øget information og obligatorisk samtale med alle ansøgere og præcisering af, hvornår der må ske frihedsberøvelse.

I Kommissionens oprindelige forslag blev det anført, at frihedsberøvelse med henblik på at sikre Dublin-overførsler ikke må finde sted, alene fordi en person søger om asyl. Kommissionen lagde samtidig op til udførlige bestemmelser om de nærmere betingelser og vilkår for frihedsberøvelse.

Medlemsstaterne har imidlertid under forhandlingerne i rådsregi og med Parlamentet lagt vægt på, at Dublin-forordningen alene skal indeholde nogle generelle principper for frihedsberøvelse i Dublin-sager. De nærmere betingelser og vilkår for frihedsberøvelse i Dublin-sager skal derfor nærmere fastlægges i national ret, idet der dog fastsættes klare tidsfrister for overførsler mv. i tilfælde, hvor ansøgeren er frihedsberøvet.

- Forslag til præcisering af bestemmelserne i forordningen om humanitære sager, indførelse af bestemmelser om effektive retsmidler og muligheden for opsættende virkning.

Med det oprindelige ændringsforslag lagde Kommissionen op til, at der skal være ret til effektive retsmidler i form af klage eller indbringelse for en retsinstans af de faktiske og retlige forhold i forbindelse med Dublin-afgørelser, herunder automatisk stillingtagen til opsættende virkning af klagen. Derudover indeholdt forslaget en bestemmelse om, at medlemsstaterne skulle sikre gratis juridisk bistand i de tilfælde, hvor ansøgeren ikke selv har midler hertil.

På baggrund af forhandlingerne i rådsregi og med Parlamentet er der nu indført et krav om, at medlemsstaterne enten skal tillægge klager over afgørelser om overførsel automatisk opsættende virkning, udsætte overførslen midlertidigt, indtil der er taget stilling til spørgsmålet om opsættende virkning, eller give klageren mulighed for indenfor rimelig tid at anmode om opsættende virkning. Der er endvidere krav om, at

*medlemsstaterne efter anmodning skal yde gratis juridisk bistand, hvis klageren ikke selv har råd til at betale omkostningerne. Medlemsstaterne er dog ikke forpligtet til at give ansøgeren en mere gunstig behandling for så vidt angår gebyrer og andre omkostninger end den, der generelt gives landets egne statsborgere i spørgsmål vedrørende juridisk bistand.*

### **3. Gældende dansk ret**

Den gældende Dublin-forordning blev på baggrund af parallelaftalen mellem Fællesskabet og Danmark, der gælder på mellemstatsligt grundlag, gennemført i dansk ret med lov nr. 323 af 18. maj 2005 om Danmarks tilknytning til Dublin- og Eurodac-forordningen. Danmark indtrådte i samarbejdet med de øvrige EU-medlemsstater samt Norge og Island den 1. april 2006.

*Det fremgår af udlændingelovens § 29 a, at en udlænding kan afvises, overføres eller tilbageføres til et andet EU-land efter reglerne i Dublin-forordningen eller efter en overenskomst eller et hertil svarende arrangement, som Danmark har indgået med et eller flere lande i tilslutning til Dublin-forordningen.*

*Det fremgår endvidere af udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 1. pkt., at når en udlænding påberåber sig at være omfattet af § 7, træffer Udlændingestyrelsen snarest muligt afgørelse om afvisning, overførsel eller tilbageførsel efter reglerne i kapitel 5 a eller om afvisning efter § 28, stk. 1, nr. 1, 2, 6 eller 7, eller § 28, stk. 2, 3 eller 5, jf. stk. 1, nr. 1, 2, 6 eller 7, eller udvisning efter § 25, nr. 2, eller § 25 b og i givet fald udsendelse.*

*Det fremgår desuden af udlændingelovens § 48 b, at når et andet EU-land anmoder Danmark om at overtage, tilbagetage eller modtage en udlænding efter reglerne i kapitel 5 a, træffer Udlændingestyrelsen snarest muligt afgørelse vedrørende anmodningen.*

*Endelig fremgår det af udlændingelovens § 48 d, at Udlændingestyrelsens afgørelser efter §§ 48 a-c kan påklages til justitsministeren. Klager har ikke opsættende virkning.*

### **4. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser**

Forslaget til ændring af Dublin-forordningen er som nævnt omfattet af Danmarks retsforbehold. Danmark deltager således ikke i vedtagelsen af

forordningen, som ikke vil være bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Danmark har en parallelaftale i forhold til den eksisterende Dublin-forordning, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet disse retsakter med ændringer på mellemfolkeligt grundlag, såfremt Danmark giver meddelelse til Kommissionen inden 30 dage efter vedtagelsen om, at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i sin lovgivning.

Hvis Danmark beslutter sig for at gennemføre forslaget, vil der bl.a. skulle ske ændring af udlændingelovens § 29 a, stk. 2, og § 58 c, hvori der henvises til Dublin-forordningen. Derudover vil der skulle ske ændring af udlændingelovens § 48 d, idet en asylansøger efter ændringsforslaget til Dublin-forordningen skal kunne anmode en retsinstans eller et nævn om, at en klage over en Dublin-afgørelse skal tillægges opsættende virkning, hvilket skal indarbejdes i udlændingeloven.

Forslaget vurderes at ville medføre merudgifter på ca. 14, 1 mio. kr. årligt. Justitsministeriet tilføres en merbevilling til afholdelse af merudgifterne.

## 5. Høring

Forslaget har i forbindelse med dets fremsættelse i december 2008 været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget for asyl- og indvandrings-samarbejdet.

**Dansk Flygtningehjælp** udtrykte tilfredshed med forslaget, da det indeholder en række nødvendige forbedringer i forhold til de nuværende regler, navnlig med hensyn til sikringen af retssikkerheden for asylansøgere, bedre information og sikring af retten til familiens enhed og til familiesammenføring samt begrænsning af frihedsberøvelse. Videre var Dansk Flygtningehjælp positiv over for de særlige hensyn til sårbare grupper, herunder særligt uledsagede mindreårige børn og større hensyn til ”barnets tarv” samt de forbedrede muligheder for at appellere afgørelser truffet i medfør af Dublin-forordningen. Dansk Flygtningehjælp fandt dog, at alle klager over afgørelser truffet i medfør af forordningen bør tillægges opsættende virkning, hvilket ikke indgik i forslaget. Flygtningehjælpen udtalte endvidere støtte til forslaget til en suspensionsmekanisme i Dublin-forordningen.

**Amnesty International** var generelt positiv over for forslaget, navnlig udvidelsen af anvendelsesområdet for Dublin-forordningen, således at alle ansøgninger om international beskyttelse omfattes af forordningen. Amnesty International var også positiv i forhold til kortere/fastlagte tidsfrister, øget beskyttelse af familiens enhed, uddybning af suverænitetetsklausulen og den humanitære klausul, øget beskyttelse af uledsagede mindreårige og sårbare grupper, ændringen i prioriteringen af familier i forhold til bestemmelserne om fastlæggelse af den ansvarlige medlemsstats ansvar samt den oprindeligt foreslåede suspensionsmulighed.

## **6. Nærhedsprincippet**

Kommissionen har i ændringsforslaget som begrundelse for at ændre den nuværende fællesskabsretlige regulering på området henvist til, at spørgsmålet om, hvilket land der har ansvaret for behandlingen af en asylansøgning, og sikringen af asylansøgers behov i den forbindelse, bedst løses i samarbejde mellem medlemsstaterne. Samtidig søges der med forslaget en imødekommelse af de særlige situationer, hvor medlemsstater oplever et stort pres på deres asylsystemer.

Regeringen finder, at fastlæggelse af fælles standarder for vurderingen af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for asylsagsbehandlingen, vil kunne bidrage til en begrænsning af de såkaldte sekundære asylstrømme mellem medlemsstaterne. Sådanne asylstrømme kan skyldes forskelle i den praktiske anvendelse af Dublin-systemet eller i de generelle forhold for asylansøgere i medlemsstaterne. Regeringen finder, at en tilnærmelse af medlemsstaternes anvendelse af Dublin-systemet ikke vil kunne opnås på andre måder.

Forordningsforslaget vurderes derfor at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

## **7. Andre landes kendte holdninger**

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

## **8. Foreløbig generel dansk holdning**

Regeringen kan overordnet støtte ændringsforslaget til Dublin-forordningen, herunder forankring af et tidligt varslings- og beredskabssystem i Dublin-forordningen med henblik på at fremme forhandlingerne om etablering af det fælles europæiske asylsystem.

## **9. Europa-Parlamentet**

Forslaget til forordning behandles efter den fælles beslutningsprocedure (TEUF artikel 294), der indebærer, at forslaget skal vedtages af Europa-Parlamentet.

*Under trilogforhandlingerne med Europa-Parlamentet støttede Parlamentet i store træk forslaget om en tidlig varslings- og beredskabsmekanisme, men ønskede en bredere familie- og slægtsdefinition samt et udgangspunkt om automatisk opsættende virkning i klagesager.*

## **10. Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet**

Sagen har senest været *sendt i skriftlig høring i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejdet (SPAIS) med frist for afgivelse af bemærkninger den 20. november 2012.*

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

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg til orientering forud for rådsmødet den 8. marts 2012, ligesom der har været redegjort særligt for sagen på mødet i Folketingets Europaudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25.-26. oktober 2012.