



GRUNDNOTAT

Dato: 2. april 2009
Kontor: Internationalt
J.nr.: 2009/4050-1238

Grundnotat om forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets 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 tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen) (KOM(2008) 820 endelig)*

Resumé:

Kommissionen har den 3. december 2008 fremsat forslag til ændring af Dublin-forordningen. Ændringsforslaget har navnlig fokus på følgende tre hovedområder; at øge effektiviteten af Dublin-systemet, at øge beskyttelsesniveauet for ansøgere om international beskyttelse, hvis sag behandles i Dublin-proceduren, samt at indføre en suspensionsmekanisme, så medlemsstater, hvis nationale systemer er under et særligt pres, i en periode vil kunne suspendere overførsler efter Dublin-forordningen. Desuden lægger forslaget vægt på princippet om familiens enhed. Ændringsforslaget inkluderer desuden alle ansøgere om international beskyttelse i modsætning til Dublin-forordningen, som alene omtaler ansøgere om opholdstilladelse efter og personer, der er anerkendt som flygtninge i medfør af Flygtningekonventionen fra 1951. Samarbejdet om Dublin-forordningen er omfattet af det danske forbehold, men Danmark deltager i samarbejdet på mellemfolkeligt grundlag i kraft af en parallelaftale. Hvorvidt en dansk tilknytning til ændringen af Dublin-forordningen vil have statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser må vurderes nærmere. Forslaget til ændring af Dublin-forordningen ledsages blandt andet af et forslag til ændring af Eurodac-forordningen. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Danmark støtter videreudviklingen af Dublin-samarbejdet, navnlig for så vidt angår de ændringer, som har til formål at forbedre effektiviteten af Dublin-samarbejdet.

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

1. Baggrund

Bestemmelserne til fastlæggelse af ansvaret for behandlingen af asylansøgninger indgik oprindeligt i den mellemstatslige Schengen-konvention, men blev afløst af den såkaldte Dublin-konvention af 15. juni 1990, der trådte i kraft i 1997.

Den 30. juli 2001 fremsatte Kommissionen forslag til Dublin-forordningen, hvis formål var at gennemføre EF-traktatens artikel 63, stk. 1, nr. 1), litra a), og i den forbindelse ikke blot overføre, men revidere regelsættet i Dublin-konventionen i lyset af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere i 1999 vedrørende kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. Forordningen (2003/343/EF) blev vedtaget den 18. februar 2003 og trådte i kraft den 1. marts 2003.

Dublin-forordningen skal ses som led i opbygningen af et fælles europæisk asylsystem. Dublin-forordningen forbedrede Dublin-konventionen på en række punkter, herunder navnlig ved indførelse af frister og fastlæggelse af automatisk ansvar for manglende overholdelse.

Dublin-samarbejdet omfatter foruden EU-medlemsstaterne desuden Island, Norge, Liechtenstein og Schweiz. Sidstnævnte har deltaget i Dublin-samarbejdet siden den 12. december 2008.

Kommissionen gennemførte 2007 en evaluering af Dublin-systemet, hvilken blev fremlagt ved rapport af 6. juni 2007. Rapporten konkluderede, at Dublin-systemet fungerede efter hensigten, men at det var ineffektivt på visse punkter, at der var et højt antal gentagne ansøgninger om asyl i en anden medlemsstat end indrejsestaten, at der var overraskende få registreringer af personer, der har krydset grænsen ulovligt, og at antallet af faktiske overførsler ikke modsvarede antallet af accepter.

Evalueringsrapporten påviste desuden en forskelligartet fortolkning blandt medlemsstaterne om, hvornår humanitære årsager kunne begrunde, at et andet land end det objektive ansvarlige skulle behandle asylansøgningen. Herudover påviste rapporten, at der var uoverensstemmelse blandt medlemsstaternes praksis om mindreårige, og at der var et overraskende stort antal gentagne asylansøgninger fra de samme personer i forskellige medlemslande.

Den 3. december 2008 fremsatte Kommissionen forslag til ændring af Dublin-forordningen.

Kommissionens forslag er en del af den samlede asylpakke, der skal fremsættes som led i udbygningen af den anden fase af det fælles asylsystem. Forslaget bygger på de samme principper om ansvarsfastlæggelse som Dublin-konventionen og Dublin-forordningen, idet ansvaret for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse først og fremmest påhviler den medlemsstat, som har spillet den største rolle i forbindelse med ansøgerens indrejse i og ophold på medlemsstaternes område. Forslaget udvider familiens betydning væsentligt i forhold til den nugældende Dublin-forordning, idet et væsentligt formål med Dublin-forordningen ifølge forslaget er at beskytte familiens enhed.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Ved L 66/40 af 8. marts 2006 har Danmark imidlertid indgået en parallelaftale, hvorefter Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen finder anvendelse mellem Fællesskabet og Danmark på mellemstatsligt grundlag.

Det fremgår af parallelaftalens artikel 3, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af ændringer af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen, som ikke er bindende for eller finder anvendelse for Danmark. Når der vedtages ændringer af forordningerne, meddeler Danmark Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne eller ej. Meddelelsen herom skal gives på tidspunktet for vedtagelsen af ændringerne eller inden 30 dage herefter. Såfremt Danmark ikke ønsker at deltage i ændringerne af forordningerne, betragtes parallelaftalen som opsagt, medmindre anden aftale kan indgås mellem Danmark og EU inden 90 dage, jf. parallelaftalens artikel 3, stk. 7.

2. Formål og indhold

Formålet med ændringen af Dublin-forordningen er at styrke effektiviteten af Dublin systemet samt at sikre højere beskyttelsesstandarder for ansøgere om international beskyttelse. Dette gøres ved at:

- udvide forordningens anvendelsesområde til at omfatte personer, der ansøger om eller er blevet tildelt subsidiær beskyttelse
- fastsætte, præcisere og forkorte fristerne fastsat i forordningen
- præcisere anvendelsesområdet for den humanitære klausul og suverænitetklausulen
- indføre regler om overførsler
- udvide den eksisterende ordning for bilæggelse af uoverensstemmelser
- indføre en obligatorisk samtale forud for afgørelse om overførsel
- styrke retsgarantierne for ansøgerne ved at sikre information til alle ansøgere om Dublin-proceduren, fastsætte retten til at klage, til at få afgjort om klagen skal have opsættende virkning for udrejsefristen og fastslå det princip, at en person ikke bør frihedsberøves alene med den begrundelse, at den pågældende ansøger om international beskyttelse
- styrke retten til familiens enhed ved at udvide retten til familiesammenføring til dels at omfatte familiemedlemmer, der nyder subsidiær beskyttelse og bor i en anden medlemsstat, dels at omfatte afhængige slægtninge og endelig at udelukke muligheden for tilbagesendelse til fortsat asylsagsbehandling i et land, som ikke har truffet en første afgørelse med hensyn til substansen af ansøgningen, såfremt et af kriterierne om familiens enhed kan finde anvendelse i opholdslandet

- revidere og samle suverænitetsbestemmelsen og den humanitære klausul i et kapitel samt at præcisere proceduren for anvendelsen heraf
- udvide beskyttelsen af uledsagede mindreårige og andre sårbare grupper, idet der navnlig lægges vægt på barnets tarv for så vidt angår de mindreårige
- indføre en suspensionsmekanisme

2.1 Formål og definitioner

Afsnittet om formål og definitioner indeholder i artikel 1 en udvidelse af personkredsen, som falder ind under forordningens anvendelsesområde til også at omfatte personer, der har søgt om eller nyder subsidiær beskyttelse. Endvidere præciseres det, at personkredsen omfatter tredjelandstatsborgere og statsløse personer.

Artikel 2 indeholder en række definitioner, hvor bl.a. ansøgning om international beskyttelse defineres i medfør af artikel 2, litra a) i direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse (flygtningedefinitionsdirektivet).

Desuden udvider artikel 2 definitionen af familiemedlemmer i forhold til den nugældende artikel 2 i Dublin-forordningen. Medtages skal således også gifte, mindreårige børn, såfremt det tjener børnenes tarv bedst, at de bor sammen med deres far, mor eller værge. Desuden medtages også far, mor, søskende eller værge til gifte, mindreårige børn, såfremt dette tjener barnets tarv bedst for et eller flere af de mindreårige.

Som nyt begreb defineres "risiko for, at den pågældende forsvinder", på baggrund af objektive, lovfæstede kriterier.

2.2. Almindelige principper og garantier

Princippet om at den første medlemsstat, hvori der er ansøgt om international beskyttelse, skal behandle ansøgningen om international beskyttelse fastslås i artikel 3. Desuden fremgår det af artikel 3, at en ansøgning om international beskyttelse alene behandles af den medlemsstat, som er ansvarlig efter bestemmelserne i Dublin-forordningen.

Som ny artikel 4 foreslås indført en bestemmelse om ret til information. Det fastlægges, at en ansøger skal informeres om anvendelsen af Dublin-forordningen, så snart en ansøgning om international beskyttelse er indgivet. Informationen skal omfatte formålene med Dublin-forordningen, konsekvensen af at indgive ansøgning i en anden medlemsstat, kriterierne for fastlæggelse af ansvaret, den generelle procedure og fristerne, de mulige resultater og deres konsekvenser samt oplysninger om udveksling og opbevaring af data om ansøgeren. Informationen skal som udgangspunkt gives skriftligt og på en alderssvarende måde, men kan også gives mundtligt i forbindelse med en samtale. Artikel 4, stk. 3, foreskriver, at medlemsstaterne udarbejder en fælles folder. Dette er en præcisering og udbygning af de gældende regler.

Ændringsforslagets artikel 5 anfører en pligt for medlemsstaterne til at afholde en samtale med ansøgeren, før der træffes afgørelse i medfør af Dublin-proceduren. Samtalen skal have til formål at tilvejebringe de nødvendige oplysninger for at kunne vurdere sagen i forhold til Dublin-forordningen. Samtalen skal desuden afholdes på et sprog, som ansøgeren med rimelighed kan formodes at forstå, eventuelt med tolk, og skal refereres i en skriftlig rapport. Dette er en nyskabelse i forhold til gældende regler.

Som endnu en nyskabelse fastlægger ændringsforslagets artikel 6, at medlemsstaterne i sager om mindreårige først og fremmest skal tage stilling til barnets tarv. Herudover forpligtes medlemsstaterne til at sikre en repræsentant for den mindreårige, at samarbejde tæt om at sikre barnets tarv, at eftersøge barnets familie og endelig at uddanne de kompetente myndigheder på passende vis.

2.3. Kriterier til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig

Det fastslås i artikel 7, at bestemmelserne i kapitlet om kriterier til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, skal anvendes i den rækkefølge, hvori de er angivet i teksten, samt at afgørelsen træffes på grundlag af situationen på det tidspunkt, hvor ansøgeren for første gang indgav sin ansøgning. Såfremt der endnu ikke er meddelt endeligt afslag på en ansøgning om asyl, skal situationen på tidspunktet for en uledsaget mindreårig asylansøgers seneste ansøgning lægges til grund for vurderingen af, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for at behandle asylansøgningen. I forhold til den nugældende Dublin-forordningen er det en forandring, idet Dublin-forordningen alene tager hensyn til situationen på tidspunktet for den første asylansøgning.

Det bemærkes, at kapitlets bestemmelser er anført i en ændret rækkefølge i forhold til den nugældende Dublin-forordning. Ved ændringsforslaget er først anført bestemmelserne om tilknytning til familiemedlemmer og slægtninge, herunder for uledsagede mindreårige ansøgere angivet, dernæst angives bestemmelserne, som vedrører visum og opholdstilladelse udstedt af en medlemsstat og endelig angives bestemmelserne, som fastlægger ansvaret for personer, der er indrejst eller har opholdt sig ulovligt på medlemsstaternes område. I et senere kapitel angives bestemmelserne for personer, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse til en anden medlemsstat.

I den gældende Dublin-forordning anføres først bestemmelserne om opholdstilladelse, visum, ulovlig indrejse på området mv., hernæst kommer bestemmelserne om familiesammenføring og humanitære bestemmelser, mens bestemmelserne om tilbagetagelse af personer, der allerede har indgivet en ansøgning om asyl i en anden medlemsstat anføres til sidst.

Reglerne om uledsagede mindreårige findes i artikel 8, der foreskriver, at den mindreåriges ansøgning under hensyntagen til barnets tarv skal behandles af den medlemsstat, hvor et familiemedlem befinder sig lovligt, subsidiært af den medlemsstat, hvor en slægtning, der kan tage sig af den mindreårige, befinder sig. Såfremt flere medlemsstater kan være ansvarlige, træffes der afgørelse herom på baggrund af hensynet til barnets tarv. Såfremt der ikke findes et familiemedlem eller en anden slægtning, er det den medlemsstat, hvor den mindreårige har indgivet sin seneste ansøgning om international beskyttelse, der er ansvarlig for

behandlingen af ansøgningen, forudsat dette tjener den mindreåriges tarv bedst. Der er således tale om en ændring af den gældende bestemmelse i Dublin-forordningens artikel 6.

Artikel 9 og 10 omhandler overførsler af ansøgere til en medlemsstat, hvor deres familie-medlem har fået tildelt international beskyttelse eller har en verserende ansøgning herom, om hvilken der endnu ikke er truffet en første afgørelse i substansen. Med forslaget indføres et krav om, at ansøgeren skriftligt skal have udtrykt ønske om overførsel til den medlemsstat, hvor deres familiemedlemmer opholder sig.

Med artikel 11 er muligheden for at sammenføre afhængige slægtninge efter skriftligt ønske fra ansøgeren og dennes slægtning indført som en nyskabelse i ændringsforslaget. Sammenføring af afhængige slægtninge skal ske til den medlemsstat, som anses for bedst egnet til at lade slægtningene blive sammen eller til at sammenføre dem. Ved afgørelsen heraf tages der hensyn til, hvad der tjener de pågældendes tarv bedst, herunder om den afhængige person er i stand til at rejse.

Forslagets artikler 12, 13, 14, 15 og 16 viderefører med sproglig rettelse af "asylansøgning" til "ansøgning om international beskyttelse" de nugældende bestemmelser. Der gælder således fortsat et princip om samlet behandling af ansøgninger om international beskyttelse indgivet af flere familiemedlemmer. Ligeledes påhviler ansvaret for behandlingen af ansøgningen fortsat den medlemsstat, som enten har udstedt visum eller opholdstilladelse til ansøgeren, eller som har fritaget ansøgeren for visumpligt. Den medlemsstat, hvortil en ansøger har passeret grænsen til medlemsstaterne ulovligt, er ligeledes ansvarlig. Endelig ansvarliggøres også den medlemsstat, på hvis område en ansøger i transit indgiver ansøgning om international beskyttelse.

2.5. Medlemsstaternes mulighed for at udøve skøn

Den nugældende Dublin-forordning indeholder en bestemmelse, hvorefter enhver medlemsstat kan beslutte at behandle en ansøgning om asyl, uanset at medlemsstaten ikke er forpligtet hertil efter en snæver anvendelse af Dublin-forordningen, den såkaldte suverænitetssklausul. Herudover indeholder Dublin-forordningen en humanitær klausul, hvorefter en stat kan såvel beholde en asylansøger som anmode en anden medlemsstat om at overtage vedkommende, såfremt humanitære forhold gør sig gældende.

De to nævnte bestemmelser er i forslaget samlet i et særligt kapitel, hvor de begge indgår i forslagets artikel 17. Formålet hermed er at tydeliggøre anvendelsesområdet herfor.

Artikel 17, stk. 1, indeholder suverænitetssklausulen, som foreslås anvendt af humanitære og medlidenhedsmæssige årsager. Det foreskrives samtidig, at en medlemsstat, der har påtaget sig at behandle en ansøgning om international beskyttelse, skal meddele den eller de relevante andre medlemsstater via det sikrede kommunikationsmiddel, DubliNet, og markere det i den centrale database til opbevaring af fingeraftryk, EURODAC. Underretningen af de øvrige medlemsstater bibeholdes fra Dublin-forordningen, mens den obligatoriske brug af DubliNet er ny.

Artikel 17, stk. 2, indeholder den humanitære bestemmelse, hvorefter der kan fremsendes en anmodning om overtagelse af en ansøger til en anden medlemsstat begrundet i humanitære årsager, selvom den anmodede medlemsstat ikke er ansvarlig efter kriterierne i artikel 8-12 i forordningen. Det præciseres i forslaget, at anmodningen om overtagelse af humanitære årsager kan fremsættes når som helst af den medlemsstat, hvor en ansøgning om international beskyttelse er indgivet, og som gennemfører proceduren til fastlæggelse af, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig, eller af den ansvarlige medlemsstat. Fristen for besvarelse af en anmodning om overtagelse af humanitære årsager fastsættes til to måneder.

For begge led i artikel 17 indføres en forpligtelse for medlemsstaterne til at indhente ansøgerens skriftlige samtykke.

2.6. Den ansvarlige medlemsstats forpligtelser

Bestemmelserne om indtræden og ophør af ansvar for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse fremgår af forslagets artikel 18 og 19 og udgør en præcisering af de hidtidige bestemmelser. Det fremgår således af artikel 18, at den ansvarlige medlemsstat skal overtage eller tilbagetage en ansøger, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, såfremt medlemsstaten er ansvarlig på baggrund af reglerne om visum, opholdstilladelse eller ulovlig indrejse og ophold, såfremt pågældende har en ansøgning under behandling, har trukket ansøgningen tilbage eller har fået afslag herpå i den ansvarlige medlemsstat. Efter at have overtaget eller tilbagetaget den pågældende, er medlemsstaten forpligtet til at behandle eller afslutte behandlingen af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse.

Af ansvarsophørsreglerne i forslagets artikel 19 fremgår det, at ansvaret ophører, når den ansvarlige medlemsstat kan fastslå, at den pågældende har forladt medlemsstaternes område i mindst tre måneder, medmindre den pågældende har en gyldig opholdstilladelse udstedt af en ansvarlig medlemsstat. Ligeledes bortfalder ansvaret, når den pågældende har forladt medlemsstaternes område i overensstemmelse med en afgørelse om tilbagesendelse eller udsendelse. Bevisbyrden for, at den pågældende har forladt medlemsstaternes område som beskrevet ovenfor, påhviler den medlemsstat, som ellers ville være ansvarlig for at overtage eller tilbagetage den pågældende ansøger, hvilket er en ny bestemmelse.

Såfremt der indgives en ansøgning om international beskyttelse efter et fravær fra medlemsstaternes område som beskrevet ovenfor, betragtes dette som en ny ansøgning, og der må indledes en ny procedure for at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. Bestemmelsen herom er en præcisering af den nugældende bestemmelse.

2.7. Procedurer for overtagelse og tilbagetagelse

Forslagets artikel 20 er en teknisk omskrivning af Dublin-forordningens artikel 4. Det fremgår af artikel 20, at proceduren til at afgøre, hvilken medlemsstat der efter forordningen er ansvarlig, indledes, så snart en ansøgning om international beskyttelse indgives for første gang i en medlemsstat. I forhold til Dublin-forordningens artikel 4 er der præciseret, at en mindre-

årig alene følger sin værge eller forældre, forudsat at dette tjener barnets tarv bedst. Videre er bevisbyrden for ansøgerens udrejse af området pålagt den medlemsstat, som er blevet anmodet om at afslutte proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig. Ansøgerens udrejse af medlemsstaternes område indebærer, at en ny ansøgning vil medføre en fornyet procedure til afgørelse af ansvaret for behandlingen af ansøgningen. Bevisbyrdereglen og retsvirkningen af ansøgers udrejse er i overensstemmelse med forslaget artikel 18 og 19.

2.7.1 Frist for fremsættelse og besvarelse af anmodning

Fristen for at fremsætte en anmodning om overtagelse fastsættes i [artikel 21](#) til 3 måneder fra det tidspunkt, hvor ansøgeren har indgivet ansøgning om asyl i den medlemsstat, hvor den pågældende opholder sig. Fristen for at besvare en anmodning om overtagelse fastsættes i [artikel 22](#) til to måneder. Bestemmelserne om fremsættelse af anmodning om overtagelse og besvarelse heraf er i overensstemmelse med de nugældende regler.

Fristen for at fremsætte en anmodning om tilbagetagelse fastsættes i forslaget [artikel 23](#) til 2 måneder. Fristen regnes fra det øjeblik, hvor den pågældende indgiver ny ansøgning i opholdslandet, eller fra det tidspunkt, hvor opholdslandet modtager oplysninger fra EURODAC-databasen om, at den udlænding, som opholder sig ulovligt på statens område, er kendt som ansøger om international beskyttelse i et andet medlemsland. Fastsættelse af en frist for anmodning om tilbagetagelse er en nyskabelse i forhold til Dublin-forordningen. Fristen for at besvare en anmodning om tilbagetagelse fastsættes i [artikel 24](#) i overensstemmelse med gældende ret til to uger, hvor anmodningen bygger på oplysninger fra EURODAC-databasen, og ellers til fire uger.

2.7.2 Ansøgerens rettigheder

Forslagets [artikel 25](#) fastlægger, at meddelelsen af en afgørelse om overførsel skal gives til den eller de personer, der er omfattet af afgørelsen. Meddelelsen skal ske skriftligt på et sprog, som den pågældende med rimelighed må formodes at forstå, og højst 15 arbejdsdage fra datoen for modtagelsen af svaret fra den anmodede medlemsstat. Kravene om skriftlighed, oversættelse og fristen herfor er nyskabelser. Artikel 25, stk. 2, fastslår, at afgørelsen skal begrundes og indeholde en vejledning om pågældendes retsmidler, herunder klageadgang og hvem, der kan yde specifik juridisk bistand og/eller repræsentation.

Retsmidlerne omtales i [artikel 26](#), hvoraf det fremgår, at den person, som har fået en afgørelse i medfør af Dublin-forordningen, har ret til effektive retsmidler i form af klage eller indbringelse for en retsinstans af de faktiske og retlige forhold. Det fastlægges, at medlemsstaterne bør fastsætte en rimelig klagefrist. Artikel 26, stk. 3, fastlægger en forpligtelse for retsinstansen til inden for 7 dage af egen drift at tage stilling til, hvorvidt en klage kan tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen. Overførsel kan tidligst ske, når der er taget stilling til, hvorvidt klagen skal tillægges opsættende virkning, jf. artikel 26, stk. 4. Artikel 26, stk. 5 og 6 indeholder bestemmelser om den pågældendes adgang til juridisk bistand og om nødvendigt til sproglig bistand, som skal ydes gratis, når den pågældende ikke selv har

råd til at betale omkostningerne. Procedurerne herfor fastsættes i national ret. Fastlæggelsen af retsmidlerne i forordningens tekst er nyt i forhold til Dublin-forordningen.

Af artikel 27 fremgår det, at medlemsstaterne ikke kan frihedsberøve en person alene med den begrundelse, at pågældende har ansøgt om international beskyttelse. En person kan dog frihedsberøves på et særligt sted, såfremt der er væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, og såfremt mindre indgribende foranstaltninger ikke kan anvendes effektivt. Frihedsberøvelsen kan kun anvendes fra det tidspunkt, hvor der er truffet afgørelse om overførsel til en anden medlemsstat og kun i så kort tid som nødvendigt til at gennemføre overførslen.

Afgørelse om frihedsberøvelse træffes som udgangspunkt af en retsinstans og skal, hvis besluttet administrativt, bekræftes af en retsinstans inden for 72 timer. Frihedsberøvelsen skal med rimelige mellemrum tages op til fornyet prøvelse af en retsinstans og må ikke forlænges unødigt. Den pågældende har krav på juridisk bistand og/eller repræsentation, som skal være gratis, hvis den pågældende ikke selv har råd til at betale omkostningerne forbundet hermed. Mindreårige frihedsberøves alene, hvis dette tjener deres tarv bedst, mens uledsagede mindreårige aldrig må frihedsberøves. Endelig indeholder artikel 27, stk. 12, en bestemmelse, hvoraf det fremgår, at asylansøgere, som frihedsberøves, bør nyde samme niveau af modtagelsesforhold, som fastlagt i modtagelsesdirektivet. Den nugældende Dublin-forordning indeholder ikke regler om frihedsberøvelse.

2.8. Overførsler

Fristerne for gennemførelse af overførsler fremgår af forslagets artikel 28, der fastslår, at overførslen skal gennemføres, så snart det er fysisk muligt og inden for seks måneder efter anmodningen om overtagelse eller tilbagetagelse er accepteret eller inden for seks måneder efter det tidspunkt, hvor der er truffet endelig afgørelse i klagesagen, eller overførslen har været tillagt opsættende virkning på indbringelse for en domstol. Såfremt overførslen ikke har fundet sted inden for de angivne seks måneder, fritages den ansvarlige medlemsstat for ansvaret, der overføres til den anmodende medlemsstat. Fristen kan forlænges til højst et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af den pågældende, eller til højst 18 måneder, hvis den pågældende forsvinder. Forslagets artikel 28 er en videreførelse af bestemmelserne i den nugældende Dublin-forordning.

Omkostningsfordelingen fremgår af forslagets artikel 29, hvoraf det fremgår, at omkostningen ved overførsel påhviler den overførende medlemsstat. Såfremt der er sket en fejlagtig overførsel eller afgørelse om overførsel er underkendt af klageinstansen, er den medlemsstat, som oprindeligt gennemførte overførslen, ansvarlig for omkostningerne forbundet med at tilbageføre den pågældende. Bestemmelsen er en nyskabelse i forhold til den nugældende Dublin-forordning.

Forinden overførslerne gennemføres, skal der i medfør af forslagets artikel 30 ske udveksling af relevante oplysninger, som skal meddeles senest 7 arbejdsdage forud for overførslen, medmindre medlemsstaten først får kendskab til dem på et senere tidspunkt. Relevante oplysninger er navnlig kontaktoplysninger, oplysninger om alder og for mindreårige om uddan-

nelsesniveau. Derudover sender den overførende medlemsstat efter samtykke eller såfremt, det er nødvendigt for at beskytte den pågældendes interesser og pågældende befinder sig i en særlig sårbar situation, oplysninger om særlige behov. Udvekslingen af personfølsomme oplysninger finder kun sted via DubliNet. Bestemmelsen er en præcisering af de gældende bestemmelser i Dublin-forordningen, men den obligatoriske anvendelse af DubliNet er en nyskabelse, og flere lande sender i dag oplysninger om overførsel med telefax. Fristen på syv dage vil indebære en ændring i forhold til den nugældende praksis, hvor mange medlemsstater opererer med en tre-dages frist.

Videre fremgår det af forslaget artikel 31, at der kan ske en midlertidig suspension af overførsler i tre tilfælde; 1) en medlemsstat befinder sig i en særlig akut situation, som påfører dens modtagelseskapacitet, asylsystem eller infrastruktur en ekstraordinært stor byrde, og overførsler af ansøgere om international beskyttelse efter Dublin-proceduren vil øge denne byrde; 2) når Kommissionen finder, at forholdene i en medlemsstat kan medføre et beskyttelsesniveau for ansøgere om international beskyttelse, som ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten; 3) og når en medlemsstat frygter, at forholdene i en anden medlemsstat kan medføre et beskyttelsesniveau for ansøgere om international beskyttelse, som ikke er i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen. Afgørelse om suspension træffes af Kommissionen senest en måned efter modtagelse af anmodning herom. Afgørelsen kan inden en måned indbringes for Rådet, der inden yderligere en måned med kvalificeret flertal kan træffe en anden beslutning. Overførslerne kan suspenderes i en periode på højst seks måneder, der kan forlænges med yderligere seks måneder. Indførelsen af suspensionsmekanismen er en nyskabelse.

2.9. Administrativt samarbejde

Adgangen til at udveksle og indhente oplysninger fastlægges i artikel 32, som giver mulighed for at udveksle de relevante og tilstrækkelig personoplysninger for dels at kunne afgøre, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, for at kunne behandle ansøgningen og for at kunne gennemføre forpligtelserne efter forordningen. Fristen til besvarelse af en henvendelse om yderligere oplysninger forkortes med to uger til fire uger i forhold til den nugældende frist på seks uger fastsat i artikel 21 i den nugældende Dublin-forordningen. Desuden fastlægges en ny forpligtelse til behørigt at begrunde enhver forsinkelse. Fastlæggelsen af indholdet af oplysningerne er i øvrigt i overensstemmelse med den nugældende bestemmelse.

Endvidere er der som noget nyt indført en sanktionsbestemmelse ved manglende overholdelse af fristen, således at en medlemsstat, som ikke overholder fristen, ikke kan påberåbe sig fristen for fremsættelse af anmodning, hvis de undersøgelser, som er foretaget af den adspurgte medlemsstat, resulterer i oplysninger, som viser, at den er ansvarlig.

Med bestemmelsen indføres desuden som endnu en nyskabelse klageadgang for den registrerede, som kan anlægge en sag eller klage til nationale kompetente myndigheder, hvis bestemmelserne i indeværende forordning eller i direktiv 95/46/EF om beskyttelse og udveksling af personoplysninger er overtrådt, navnlig hvis oplysningerne er ufuldstændige eller

urigtige, og den pågældende ikke får medhold i sin anmodning om at få oplysningerne berigtiget eller slettet.

Forslagets artikel 33 fastlægger proceduren til registrering af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne. Medlemsstaterne skal meddele Kommissionen, hvilke nationale myndigheder der er kompetente i forhold til Dublin-forordningen. Listen over nationale myndigheder offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende og ajourføres årligt. Medlemsstaterne pålægges som noget nyt en forpligtelse til at uddanne de kompetente myndigheder.

Muligheden for at indgå bilaterale administrative aftaler fastslås i artikel 34. Kommissionen skal underrettes om disse aftaler, som den herefter godkender, såfremt de ikke strider mod forordningen.

2.10. Forligsmekanisme

Ved bestemmelsen i artikel 35 udvides adgangen til at anvende forligsproceduren i den nugældende artikel 14 i gennemførelsesforordningen vedrørende Dublin (1560/2003). Forligsproceduren kan herefter anvendes til alle spørgsmål vedrørende anvendelsen af Dublin-forordningen mod tidligere alene til afgørelse af humanitære spørgsmål. Forligsproceduren indledes ved henvendelse fra en af de medlemsstater, der er uenige, til formanden for udvalget nedsat til dette formål. Parterne forpligter sig ved at bruge forligsproceduren til at tage størst muligt hensyn til den løsning, der foreslås. Reglerne om sammensætning af udvalget og om retsvirkningen af deres afgørelse ændres ikke i forhold til den nugældende bestemmelse.

2.11. Overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser

Forslagets artikel 36 indfører en ny forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at ethvert misbrug af oplysninger pålægges effektive, forholdsmæssige sanktioner, der har afskrækkende virkning.

I forslagets artikel 37, der omhandler overgangsbestemmelser, fastlægges en forpligtelse til at tage hensyn til oplysninger, som kan medføre, at ansvaret placeres hos en anden medlemsstat, uanset at ansøgningen om international beskyttelse er indgivet forud for ændringsforslagets ikrafttræden.

Forordningen evalueres i medfør af artikel 41 senest tre år efter sin ikrafttræden. Herudover fastlægger forslagets artikel 42 medlemsstaternes forpligtelse til at indgive statistik i overensstemmelse med Eurostat-forordningen. Begge bestemmelser ses også i den nugældende Dublin-forordning.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Den nugældende Dublin-forordning blev på baggrund af parallelaftalen mellem Fællesskabet og Danmark implementeret i dansk ret med lov nr. 323 af 18. maj 2005 om Danmarks tilknytning til Dublin- og EUODAC-forordningen på mellemstatsligt grundlag. Danmark ind-

trådte i samarbejdet med de øvrige EU-medlemsstater samt Norge og Island den 1. april 2006.

Det fremgår af parallelaftalens artikel 3, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af ændringer af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen, som ikke er bindende for eller finder anvendelse for Danmark. Når der vedtages ændringer af forordningerne, meddeler Danmark Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne eller ej. Meddelelsen herom skal gives på tidspunktet for vedtagelsen af ændringerne eller inden 30 dage herefter. Såfremt Danmark ikke ønsker at deltage i ændringerne af forordningerne, betragtes parallelaftalen som opsagt, medmindre anden aftale kan indgås mellem Danmark og EU inden 90 dage, jf. parallelaftalens artikel 3, stk. 7.

Vedtagelsen af forslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark ikke deltager i vedtagelsen, og ændringsforslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

En gennemførelse af ændringerne på mellemstatsligt grundlag vil imidlertid få lovgivningsmæssige konsekvenser, der kræver ændringer i udlændingeloven, idet udlændingeloven i kapitel 5 a og § 29a, stk. 2, henviser til den nugældende Dublin-forordning. Derudover vil en gennemførelse af ændringerne på mellemstatsligt grundlag muligvis medføre indførelse af nye bestemmelser samt ændringer af de bestemmelser i udlændingeloven, der gennemfører Dublin- og EUODAC-forordningerne, herunder udlændingelovens kapitel 8 a.

4. Danmarks foreløbige generelle holdning

Danmark støtter generelt videreudviklingen af Dublin-samarbejdet, navnlig for så vidt angår de ændringer, som har til formål at forbedre effektiviteten af Dublin-samarbejdet.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Medlemsstaterne er generelt positive over for Dublin-samarbejdet. Det forventes dog, at en række medlemsstater ikke vil være enige i visse dele af forslaget, herunder indførelsen af suspensionsmekanismen, udvidelsen af definitionen af familiemedlemmer og de ændringsforslag, som medfører en administrativ byrde for medlemsstaterne, herunder klagereglerne. Disse medlemsstater vil arbejde for, at forslaget ændres.

6. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 11. marts 2009, som desuden har været hørt over det reviderede forslag til direktiv.

Dansk Flygtningehjælp har den 8. januar 2009 fremsendt høringssvar til ministeriet. Dansk Flygtningehjælp udtaler indledningsvist, at de er tilfredse med indholdet i forslaget og henviser til Kommissionens grønbog fra 2007.

Om forslaget til ændring af Dublin-forordningen udtaler Dansk Flygtningehjælp, at forslaget 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 er Dansk Flygtningehjælp positive over for de særlige hensyn til sårbare grupper, herunder særligt uledsagede mindreårige børn og større hensyn til "barnets tarv", og de forbedrede muligheder for at appellere afgørelser truffet i medfør af Dublin-forordningen. Dansk Flygtningehjælp finder dog, at alle klager over afgørelser truffet i medfør af Dublin-forordningen bør tillægges opsættende virkning, hvilket ikke indgår i forslaget.

Endelig udtrykker Dansk Flygtningehjælp tilfredshed med indførelsen af suspensionsmekanismen, som der findes at være et behov for. Dansk Flygtningehjælp henviser i den forbindelse til den indstilling af overførsler til Grækenland, som er indført af en række lande. Dansk Flygtningehjælp finder dog ikke, at denne procedure nødvendigvis går langt nok i forhold til at adressere den mere grundlæggende kritik af Dublin-systemet, idet Dublin-systemet medfører en skæv byrdefordeling i forhold til navnlig de nye lande i EU og de mest populære indrejselande. Suspensionsmekanismen findes således ikke generelt at kunne sikre en mere retfærdig byrdefordeling i mellem Medlemsstaterne.

Amnesty International har den 9. januar 2009 fremsendt sit høringssvar til ministeriet. Det fremgår af Amnesty Internationals høringssvar, at Amnesty International generelt er positiv over for forslaget om ændring af Dublin-forordningen, navnlig udvidelsen af anvendelsesområdet for Dublin-forordningen, således at alle ansøgninger om international beskyttelse omfattes, kortere/fastlagte tidsfrister, øget beskyttelse af familiens enhed, uddybning af suverænitetsklausulen og den humanitære klausul, øget beskyttelse af uledsagede mindreårige og sårbare grupper, ændringen i prioriteringen af familier i forhold til øvrige ansvarsartikler og suspensionsmuligheden. Amnesty International har alene forholdt sig til de overordnede linjer i forslaget og vil på et senere tidspunkt vende tilbage med mere detaljerede bemærkninger.

7. Europa-Parlamentet

Kommissionen har sendt direktivforslaget til Europa-Parlamentet samtidig med oversendelsen til Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen, jf. EF-traktatens artikel 251.

8. Nærhedsprincippet

Ændringsforslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da spørgsmålet om, hvilket land der har ansvaret for at behandle en asylansøgning, løses bedst i samarbejde mellem medlemsstaterne og kan ikke løses gennem national regulering i de enkelte medlemsstater.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

En vedtagelse af forordningen vil hverken få statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser, da Danmark ikke deltager i vedtagelsen. Forordningen er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

Det må vurderes nærmere, hvorvidt en gennemførelse af ændringerne på mellemstatsligt grundlag i medfør af parallelaftalen vil få statsfinansielle konsekvenser, som ikke kan afholdes inden for de eksisterende rammer.

10. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Ændringsforslaget har ikke tidligere været forlagt for Folketingets Europaudvalg eller for Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik. Et samlenotat vedrørende Kommissionens asylforslag er forud for rådsmødet den 27. og 28. november 2008 (retlige og indre anliggender) fremsendt til Folketingets Europaudvalg og til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik. Punktet blev imidlertid taget af dagsordenen for rådsmødet.