



GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til 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 tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen) (omarbejdning)

KOM(2016) 270 endelig

Nyt notat

Nærværende grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Udvalget for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet¹.

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen. Formålet er bl.a. at effektivisere og forenkle reglerne for fastlæggelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl, herunder gennem ophævelse af reglerne om ansvars ophør. Forslaget skal endvidere modvirke misbrug og hindre sekundære bevægelser inden for EU, idet der indføres en forpligtelse for ansøgerne til at søge asyl i den medlemsstat, hvortil de først indrejser. Endelig foreslås det at supplere det nuværende system med en korrigerende fordelingsmekanisme, som ifølge forslaget skal sikre en fair ansvarsdeling mellem medlemsstaterne. Fordelingsmekanismen, som baseres på en fordelingsnøgle, skal aktiveres, når enkelte medlemsstater rammer en nærmere fastsat tærskel for antallet af asylansøgnings. Antallet af asylansøgere over denne tærskel skal herefter omfordes til de øvrige EU-medlemsstater. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. I henhold til Danmarks parallelaftale har Danmark mulighed for at tilslutte sig forslaget på mellemstatsligt grundlag, hvis Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Kommissionen om, at Danmark vil gennemføre indholdet af ændringerne i national ret. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vurderes dette at have lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser. Fra dansk side arbejdes for etablering af en ordning, som fastholder Danmarks deltagelse i det nuværende Dublin-system uden at blive omfattet af en obligatorisk omfordelingsordning. Danmark står samtidig fast på, at asyl- og indvandringspolitikken fastlægges i Danmark.

¹ Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollen 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 gældende Dublin-forordning, der giver Danmark ret til fortsat at være tilsluttet retsaktens med ændringer på mellemstatsligt grundlag, såfremt Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Kommissionen om, at man vil gennemføre indholdet af ændringerne i national lovgivning, jf. parallelaftalens artikel 3, stk. 2. Hvis Danmark beslutter ikke at gennemføre sådanne ændringer, følger det af parallelaftalens artikel 3, stk. 7, at aftalen som udgangspunkt betragtes som opsagt.

26. september 2016

Udlændinge-, Integrations-
og Boligministeriet

Internationalt
Udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

2. Baggrund

Kommissionen har ved KOM(2016) 270 af 4. maj 2016 fremsat forslag til 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 tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (omarbejdning) ("Dublin-forordningen"). Forslaget er oversendt til Rådet den 19. august 2016 i dansk sprogversion. Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra e, om kriterier og procedurer til bestemmelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om asyl eller subsidiær beskyttelse. Forslaget er en omarbejdning af den gældende Dublin-forordning. Danmark deltager i den gældende Dublin-forordning via en mellemstatslig aftale (parallelaf tale), som giver Danmark mulighed for at tilslutte sig ændringer til forordningen på mellemstatsligt grundlag, hvis Danmark inden 30 dage efter vedtagelsen giver meddelelse til Kommissionen om, at Danmark vil gennemføre indholdet af ændringerne i national ret.

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget er fremsat som led i Kommissionens første pakke af lovforslag til reform af det fælles europæiske asylsystem. Forslaget er en udmøntning af Kommissionens meddelelse af 6. april 2016 om en reform af det fælles europæiske asylsystem og om fremme af lovlige migrationsveje til Europa.

Forslaget er fremsat sammen med to andre forslag; et forslag til omarbejdning af Eurodac-forordningen og et forslag om Den Europæiske Unions Asylagentur. Grund- og nærhedsnotat vedrørende forslag om Den Europæiske Unions Asylagentur er sendt til udvalget den 2. september 2016.

Dublin-forordningen fastsætter kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne. Kan det ikke på grundlag af kriterierne i Dublin-forordningen afgøres, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en asylansøgning, er det den første medlemsstat, som ansøgningen om asyl indgives til, der er ansvarlig for behandlingen.

De gældende kriterier for at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en asylansøgning, er i alt væsentlig bevaret i forslaget. Formålet med omarbejdningen er at effektivisere og forenkle disse regler, navnlig ved til stadighed at opretholde en given medlemsstats ansvar for at behandle en asylansøgning, når det først er fastslået, at det er den medlemsstat, der har ansvaret herfor. Der foreslås tillige målrettede ændringer, navnlig for at styrke familiens enhed ved – inden for rammerne af Dublin-forordningen – at udvide definitionen af "familie". Forslaget har endvidere til formål at begrænse sekundære bevægelser, navnlig ved at fjerne reglerne om, at ansvaret kan overgå fra en medlemsstat til en anden.

Som noget nyt skal Dublin-systemet indrettes til at kunne håndtere situationer, hvor medlemsstaternes asylsystemer er udsat for et uforholdsmæssigt pres. Det foreslås således, at der indføres en obligatorisk og permanent fordelingsmekanisme (korrigerende omfordelingsmekanisme), som ifølge Kommissionen har til formål at sikre et hensigtsmæssigt sy-

stem for ansvarsdeling mellem medlemsstaterne. Mekanismen baseres på en fordelingsnøgle, der aktiveres, når enkelte medlemsstater rammer en nærmere fastsat tærskel for antallet af asylansøgninger. Antallet af asylansøgere over denne tærskel skal herefter omfordeles til de øvrige medlemsstater.

3. Formål og indhold

Omarbejdningen af Dublin-forordningen har overordnet til formål at styrke effektiviteten af det fælles europæiske asylsystem. Forslaget tager nærmere bestemt sigte på:

- at øge systemets kapacitet til effektivt at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en ansøgning om international beskyttelse
- supplere det nuværende Dublin-system med en fordelingsmekanisme, som ifølge Kommissionen skal sikre en hensigtsmæssig ansvarsdeling mellem medlemsstaterne
- at modvirke misbrug og hindre ansøgernes sekundære bevægelser inden for EU.

Effektivisering af vurderingen af, hvilken medlemsstat der skal behandle en asylansøgning:

Det foreslås, at der indføres en pligt for en asylansøger til at indgive sin ansøgning i den medlemsstat, hvori den pågældende først indrejser, eller i den medlemsstat, hvor den pågældende måtte have lovligt ophold. Formålet er bl.a. at gøre det lettere at afgøre, hvilken medlemsstat der skal behandle ansøgningen.

Inden den medlemsstat, hvori asylansøgningen er indgivet, anvender kriterierne for vurderingen af, hvilken medlemsstat der skal behandle en asylansøgning, skal den først kontrollere, om ansøgningen skal afvises med henvisning til, at ansøgeren kommer fra et første asylland eller et sikkert tredjeland. Er det tilfældet, er den pågældende medlemsstat ansvarlig for at behandle ansøgningen med henblik på at træffe afgørelse herom.

Den pågældende medlemsstat skal endvidere kontrollere, om ansøgeren kommer fra et sikkert oprindelsesland, og om ansøgeren udgør en sikkerhedsrisiko. Er det tilfældet, er den pågældende medlemsstat også ansvarlig for at behandle ansøgningen, som i disse tilfælde skal behandles efter en fremskyndet procedure.

Som noget nyt foreslås det, at den medlemsstat, der har behandlet en asylansøgning, herunder foretaget den indledende kontrol med henblik på afvisning eller behandling i en fremskyndet procedure, skal anses for at være ansvarlig for at behandle alle fremtidige krav og ansøgninger fra den pågældende ansøger, uanset at den pågældende ansøger måtte have forladt medlemsstaten. Dette understøtter formålet med Dublin-systemet, nemlig at kun én medlemsstat er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, ligesom det understøtter, at kriterierne for, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, kun kan anvendes én gang.

For hurtigere at kunne afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle en asylansøgning, foreslås det at afkorte fristerne for forskellige faser af proceduren efter Dublin-forordningen. Det omfatter fristerne for fremlæggelse og besvarelse af anmodnin-

ger om overtagelse, fristerne for fremlæggelse af meddelelse om tilbagetagelse og for afgørelsen om overførsel.

Udløb af fristerne vil ikke længere medføre, at ansvaret for en ansøger overgår til en anden medlemsstat (med undtagelse af fristen for at besvare anmodninger om overtagelse). I forslaget anføres det som begrundelse herfor, at den omstændighed at udløbet af en frist efter de gældende regler medfører en overgang af ansvaret, synes at have været medvirkende til asylansøgers forsøg på omgåelse af reglerne og obstruktion af proceduren.

Det foreslås endvidere, at de hidtidige anmodninger om tilbagetagelse fremadrettet skal erstattes af simple meddelelser om tilbagetagelse. Meddelelserne vil ikke kræve et svar, men blot en øjeblikkelig bekræftelse af, at meddelelsen er modtaget.

Fordelingsmekanismen:

Det foreslås, at der indføres en fordelingsmekanisme, som aktiveres automatisk, når en medlemsstat står over for et uforholdsmæssigt stort antal af asylansøgere, som den er ansvarlig for at behandle efter reglerne i Dublin-forordningen. Fordelingsmekanismen vil ifølge forslaget indebære, at hvis en medlemsstats andel af det samlede antal ansøgninger om international beskyttelse i EU overstiger en på forhånd fastlagt fordelingsnøgle med 150 pct., vil nye asylansøgere blive omfordelt til andre medlemsstater.

I den forbindelse medregnes ligeledes antallet af flygtninge, som den pågældende medlemsstat har genbosat inden for de seneste 12 måneder.

Fordelingsmekanismen ophører, når den pågældende medlemsstats andel af de samlede asylansøgninger i EU på ny ligger under 150 pct. af landets andel under fordelingsnøglen.

Fordelingsnøglen baseres på medlemsstaternes befolkningsstørrelse (vægtning: 50 pct.) og bruttonationalprodukt (vægtning: 50 pct.), som opgøres på baggrund af tal fra Eurostat. Det Europæiske Asylstøttekontor er ansvarlig for etablering og justeringer af fordelingsnøglen.

Der skal etableres et fælles IT-system til registrering af alle asylansøgninger i EU samt monitorering af de respektive medlemsstaters ansvar for behandling af asylansøgninger, herunder også antallet af genbosatte flygtninge til medlemsstaterne. Systemet vil løbende monitorere, hvorvidt en medlemsstat ligger over tærsklen på 150 pct. af den andel, som fastlægges under fordelingsnøglen, og give meddelelse til den pågældende medlemsstat og Kommissionen, når denne tærskel overstiges.

En medlemsstat kan midlertidigt beslutte ikke at deltage i fordelingsmekanismen i en periode på 12 måneder. I så fald skal medlemsstaten yde et solidaritetsbidrag på 250.000 EUR (svarende til ca. 1, 875 mio. kr.) for hver ansøger, der ikke kan omfordes til den pågældende medlemsstat. De praktiske retningslinjer for gennemførelsen af solidaritetsbidragsmekanismen vil skulle fastsættes af Kommissionen ved en gennemførelsesretsakt.

Hindre sekundære bevægelser:

Det foreslås, at der indføres en ny forpligtelse for asylansøgere til at ansøge i enten den medlemsstat, hvor de først indrejser, eller i den medlemsstat, hvor de evt. måtte have lovligt ophold. Med ændringen bliver det tydeliggjort, at en ansøger hverken har ret til at vælge, hvilken medlemsstat ansøgningen skal indgives i, eller hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen. Hvis en ansøger ikke opfylder denne forpligtelse, skal medlemsstaten behandle ansøgningen efter en fremskyndet procedure.

Samtidig forpligtes asylansøgere til at samarbejde med medlemsstaternes kompetente myndigheder, herunder til rettidigt og senest under asylsamtalen at fremlægge alle relevante oplysninger med henblik på afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.

Asylansøgere forpligtes endvidere til at opholde sig og være tilgængelige for myndighederne i den relevante medlemsstat og at respektere en afgørelse om overførsel.

Manglende opfyldelse af de retlige forpligtelser, der er fastsat i forordningen, vil have en række forholdsmæssige proceduremæssige konsekvenser, f.eks. at det ikke bliver muligt at tage hensyn til oplysninger, der uden grund er blevet indgivet for sent.

Derudover vil ansøgeren kun have ret til materielle modtagelsesforhold det sted, hvor den pågældende skal opholde sig. Dette vil bl.a. blive reguleret ved ændringer til direktivet om modtagelsesforhold (der udarbejdes særskilt grund- og nærhedsnotat for dette direktiv).

Forlader en asylansøger den medlemsstat, hvor ansøgeren er forpligtet til at opholde sig, fortsætter denne medlemsstat behandlingen med henblik på at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for at behandle den pågældendes ansøgning.

Udvidelse af definitionen af familiemedlemmer:

Definitionen af familiemedlemmer foreslås udvidet til at omfatte ansøgerens søskende og familierelationer, der er etableret efter, at ansøgeren forlod sit oprindelsesland, men inden den pågældende ankom til den ansvarlige medlemsstats område. Forslaget tager derved sigte på at afspejle den omstændighed, at mange ansøgere opholder sig en periode i transit, ligesom det vurderes at have betydning for ansøgerens muligheder for at blive integreret i værtslandet. Udvidelsen vurderes at mindske incitamentet for visse asylansøgere til at indgå i sekundære bevægelser inden for EU.

Uledsagede mindreårige

I forhold til uledsagede mindreårige foreslås det, at den medlemsstat, hvori den mindreårige først indgiver sin ansøgning om international beskyttelse, vil være ansvarlig for at behandle asylansøgningen, medmindre det påvises, at det ikke vil være til barnets bedste. Inden overførslen af en uledsaget mindreårig til en anden medlemsstat skal den overførende medlemsstat sikre, at denne anden medlemsstat straks træffer de nødvendige foranstaltninger inden for rammerne af direktivet om asylprocedurer og direktivet om modtagelsesforhold.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har henvist til, at formålet med indførelsen af en ny fordelingsmekanisme er "...at sikre en retfærdig ansvarsdeling mellem medlemsstaterne ved at lette byrden for en medlemsstat, der er under et uforholdsmæssigt stort pres, og fordele denne byrde på de øvrige medlemsstater. Dette kræver pr. definition en indsats på EU-plan. Herudover sigter forslaget mod at sikre, at Dublinsystemet anvendes korrekt i kriseperioder, og at løse det problem, at tredjelandsstatsborgere rejser videre til andre medlemsstater, hvilket i sagens natur er et grænseoverskridende problem. Det er klart, at den enkelte medlemsstats indsats ikke i tilfredsstillende grad kan opfylde behovet for en fælles EU-tilgang til et fælles problem."

Nærhedsprincippet vurderes derfor at være opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Den gældende Dublin-forordning er gennemført i dansk ret ved lov nr. 323 af 18. maj 2005 om ændring af udlændingeloven (Tilknytning til Eurodac-forordningen og Dublinforordningen på mellemstatsligt grundlag m.v.). Danmark indgik den 8. marts 2006 en parallelaf-tale med Det Europæiske Fællesskab om Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen og indtrådte i samarbejdet med de øvrige EU-medlemsstater samt Norge og Island den 1. april 2006.

Senere ændringer af Dublin-forordningen er gennemført ved lov nr. 1619 af 26. december 2013 om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af den reviderede Dublinforordning af 26. juni 2013).

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Som anført under punkt 2 er forslaget omfattet af Danmarks retsforbehold. Forslaget vil således ikke i sig selv have lovgivningsmæssige konsekvenser, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Da der er tale om en omarbejdning af Dublin-forordningen, som Danmark har tiltrådt på mellemstatsligt grundlag i medfør af parallelaf-talen, vil Danmark imidlertid skulle meddele Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af den omarbejdede forordning i dansk ret. En gennemførelse af ændringerne kan have lovgivningsmæssige konsekvenser. Dette vil blive analyseret yderligere, når man er nærmere en vedtagelse af retsakten.

Økonomiske konsekvenser

Kommissionen angiver, at forslaget indebærer en udgift på EU's budget på ca. 1,83 mia. euro, svarende til ca. 13,6 mia. kr., i perioden 2017-2020. Det dækker overførselsomkostningerne, når den korrigerende fordelingsmekanisme er blevet iværksat til gavn for en medlemsstat, oprettelsen og driften af et IT-system for registrering og automatisk fordeling af asylansøgere, men også støtte til opbygning af den nødvendige modtagelseskapacitet, både hvad angår infrastruktur og driftsudgifter, navnlig i de medlemsstater, der hidtil kun har måttet klare et begrænset antal asylansøgere.

Som anført under punkt 2 er forslaget omfattet af Danmarks retsforbehold. Derfor bidrager Danmark ikke til finansieringen af forslaget.

Hvis Danmark vælger at tilslutte sig forslaget, vil Danmark skulle bidrage til finansieringen. Danmark betaler 2 pct. af EU's udgifter, svarende til en statslig udgift på ca. 273 mio. kr. i perioden 2017-2020.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget forventes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen er sendt i høring i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

Høringsfristen er fastsat til den 30. september 2016. Der vil blive sendt et supplerende notat om resultatet af høringen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om andre landes holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige holdning

Fra dansk side arbejdes for etablering af en ordning, som fastholder Danmarks deltagelse i det nuværende Dublin-system uden at blive omfattet af en tvungen omfordelingsordning. Danmark står samtidig fast på, at asyl- og indvandringspolitikken fastlægges i Danmark.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt for Folketingets Europaudvalg den 15. april 2016 i forbindelse med forelæggelse af rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 21. april 2016. Sagen har endvidere været forelagt den 13. maj 2016 i forbindelse med forelæggelse af rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 20. maj 2016. Sagen har endelig været forelagt den 2. juni 2016 i forbindelse med forelæggelse af rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 10. juni 2016.