

Grund- og Nærhedsnotat



Udlændinge- og Integrationsministeriet

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forordning (EU) 2024/1348 for så vidt angår anvendelse af begrebet 'sikkert tredjeland'

KOM (2025) 259

Nyt notat

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

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

13. juli 2025

Udlændinge- og
Integrationsministeriet

Internationalt udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

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

CVR-nr. 36977191

1. Resumé

Europa-Kommissionen har fremsat forslag til forordning om ændring af asylprocedureforordningen for så vidt angår anvendelse af begrebet 'sikkert tredjeland'. Forslaget er fremsat på baggrund af artikel 77 i asylprocedureforordningen, som pålægger Kommissionen af evaluere begrebet sikkert tredjeland senest den 12. juni 2025 og om nødvendigt foreslå målrettede ændringer heraf. Formålet med forslaget er således at foretage en målrettet ændring af asylprocedureforordningen med henblik på at gøre begrebet sikkert tredjeland lettere og mere fleksibelt for medlemsstaterne at anvende. Forslagets væsentligste elementer angår en fjernelse af både det obligatoriske krav om en forbindelse mellem en asylansøger og et sikkert tredjeland (forbindelseskravet) og den automatisk opsættende virkning af en asylansøgers klage over en afvisning til et sikkert tredjeland. Forslaget rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Forslaget er omfattet af det danske retsforbehold og har derfor hverken lovgivningsmæssige eller økonomiske konsekvenser for Danmark. Regeringen er positivt indstillet over for Kommissionens forslag.

2. Baggrund

Europa-Kommissionen har ved KOM (2025) 259 af 20. maj 2025 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om ændring af forord-

¹ Forslaget er fremsat efter Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V, artikel 79, stk. 2, litra c. Ifølge artikel 1 i protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der forslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge artikel 2 i protokollen er der ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmarks (retsforbeholdet).

ning (EU) 2024/1348 ('asylprocedureforordningen') for så vidt angår anvendelse af begrebet 'sikkert tredjeland'. Forslaget er oversendt til Rådet den 16. juni 2025 i dansk sprogversion.

Forslaget er fremsat i henhold til artikel 77 i asylprocedureforordningen, som pålægger Kommissionen at evaluere begrebet sikkert tredjeland senest den 12. juni 2025 og, hvis det vurderes nødvendigt, foreslå målrettede ændringer heraf. På dette grundlag har Kommissionen foretaget en evaluering af begrebet og har som følge heraf identificeret visse målrettede ændringer af asylprocedureforordningen.

Efter de gældende regler i asylprocedureforordningen er det muligt at afvise at behandle en asylansøgning indgivet i EU, hvis en ansøger kan henvises til et tredjeland, hvor vedkommende har mulighed for at anmode om og eventuelt blive meddelt asyl, såfremt der er tale om et sikkert tredjeland i EU-rettens forstand, og såfremt en række øvrige betingelser er opfyldt. Forordningen indeholder en række kriterier, som et land skal opfylde for at blive anset for at være et sikkert tredjeland. Et land kan således anses som et sikkert tredjeland efter EU-reglerne, hvis landet bl.a. respekterer Flygtningekonventionen i praksis og forbuddet mod refoulement, og hvis der i landet er adgang til en forsvarlig asylprocedure, og hvor der for ansøgeren ikke er nogen reel risiko for alvorlig overlast i landet.

Det er imidlertid en betingelse for anvendelse af reglerne, at der foreligger en tilstrækkelig 'forbindelse' mellem asylansøgeren og det sikre tredjeland, på hvilket grundlag det vil være rimeligt at henvise ansøgeren til at tage til det pågældende land. Forbindelseskrauet vil bl.a. kunne anses for opfyldt, hvis en ansøgers familie befinder sig i det pågældende land, eller hvis ansøgeren tidligere har opholdt sig i landet. På den anden side følger det af retspraksis fra EU-Domstolen, at den omstændighed, at en asylansøger har rejst gennem et tredjelands område, ikke i sig selv kan udgøre en tilstrækkelig forbindelse til landet.

Det eksisterende EU-regelværk begrænser således i væsentlig grad mulighederne for at anvende sikkert tredjelandsreglerne. Det fremgår således af en rapport fra 2022 udgivet af Den Europæiske Unions Asylagentur, at anvendelsen af sikkert tredjelandsbegrebet i medlemsstaterne er begrænset.

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i artikel 294 i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde ('TEUF'). Rådet træffer afgørelse ved kvalificeret flertal.

Hjemmelsgrundlaget og det danske retsforbehold

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra d. Det fremgår heraf, at der kan vedtages foranstaltninger vedrørende et fælles europæisk asylsystem, som bl.a. omfatter fælles procedurer for henholdsvis tildeling og fratagelse af ensartet status for asyl eller subsidær beskyttelse.

Forslaget er således fremsat efter TEUF, tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling, som er knyttet til Lissabontraktaten, 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').

3. Formål og indhold

Forslaget har til formål at revidere de gældende EU-asylregler om sikre tredjelande med henblik på at styrke og facilitere medlemsstaternes anvendelse af sikkert tredjebegrebet.

Med forslaget indføres der væsentlige realitetsændringer i forhold til de gældende EU-regler. Kommissionen anfører i bemærkningerne til forslaget, at det ikke er et krav efter de relevante internationale konventioner, at en asylansøger i sager, hvor ansøgeren må antages at kunne opnå beskyttelse i et andet tredjeland, tillige skal have en vis form for forbindelse til det pågældende tredjeland, hvortil vedkommende ønskes overført. Det foreslås derfor med forslaget, at det nugældende forbindelseskrav fjernes som et obligatorisk krav ved anvendelsen af sikkert tredjebegrebet, som i stedet erstattes af en fakultativ ordning, hvorefter medlemsstaterne kan afvise at behandle en asylansøgning under henvisning til, at en ansøger kan opnå beskyttelse i et sikkert tredjeland, såfremt én af de nedenstående betingelser er opfyldt:

1. Der foreligger en forbindelse mellem ansøgeren og det pågældende tredjeland, som gør, at det vil være rimeligt for vedkommende at tage til det pågældende land.
2. Ansøgeren har rejst gennem det pågældende tredjeland.
3. Der er indgået en aftale eller arrangement med et tredjeland om realitetsbehandling af asylansøgninger indgivet af ansøgere omfattet af aftalen eller arrangementet.

For så vidt angår betingelse nr. 3 foreslås det dog, at uledsagede mindreårige undtages fra bestemmelsens anvendelsesområde.

Det foreslås endvidere med forslaget, at medlemsstaterne skal underrette Kommissionen og de øvrige medlemsstater, inden der indgås en aftale eller et arrangement med et tredjeland.

Endelig foreslås det med forslaget, at en klage over en afgørelse om afvisning til et sikkert tredjeland ikke automatisk tillægges opsættende virkning, medmindre ansøgeren er en uledsaget mindreårig omfattet af asylprocedureforordningens grænseprocedure. Denne ændring vil ifølge Kommissionen gøre anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland mere effektiv og bidrage til at nedbringe proceduremæssige forsinkelser i asylproceduren, samtidig med at beskyttelsen af ansøgers grundlæggende rettigheder sikres ved at give mulighed for at anmode om opsættende virkning.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Europa-Parlamentet er i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure (TEUF artikel 294) medlovgiver. Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet. Det kan oplyses, at Europa-Parlamentets udvalg for Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre. Anliggender ('LIBE-udvalget') er det ansvarlige udvalg.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forhold til nærhedsprincippet henvist til følgende:

"Formålet med dette forslag er at foretage en målrettet ændring af forordningen om asylproceduren for at sikre medlemsstaterne en mere fleksibel anvendelse af begrebet sikkert tredjeland. Forslaget fastholder den fakultative karakter af anvendelsen af begrebet sikkert tredjeland.

De nye procedurer bør, uanset hvilken medlemsstat der anvender dem, være underlagt de samme regler for at sikre ligebehandling af ansøgere, tredjelandsstatsborgere eller statsløse personer samt klarhed og retssikkerhed for de enkelte personer. Desuden kan medlemsstater, der handler alene, skabe incitament til ulovlige bevægelser fra én medlemsstat til en anden, afhængigt af om og hvordan de anvender begrebet sikkert tredjeland, eller hæmme overførsler efter Dublinforordningen på grund af den forskellige anvendelse af begrebet.

Målene med dette forslag kan ikke opfyldes af medlemsstaterne alene. Målet om at fjerne nogle af hindringerne for en effektiv anvendelse af begrebet sikkert tredjeland kræver en EU-ramme, som er nødvendig for at sikre en konsekvent og sammenhængende anvendelse af begrebet sikkert tredjeland på

tværs af medlemsstaterne. Derfor må Unionen handle og vedtage foranstaltninger i overensstemmelse med nærhedsprincippet, jf. artikel 5 i traktaten om Den Europæiske Union.”

Regeringen er enig i Kommissionens vurdering af, at nærhedsprincippet er overholdt.

6. Gældende dansk ret

Efter udlændingelovens § 48 a kan udlændingemyndighederne uden at realitetsbehandle asylansøgningen afvise en asylansøger, der indrejser i Danmark via et såkaldt sikkert tredjeland. Det fremgår således af udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 1. pkt., at såfremt en udlænding påberåber sig at være omfattet af § 7, træffer Udlændingestyrelsen snarest muligt afgørelse om afvisning eller overførsel efter reglerne i kapitel 5 a eller 5 b eller om afvisning efter § 28, stk. 1, nr. 1, 2, 6 eller 7, eller § 28, stk. 2 eller 3, jf. stk. 1, nr. 1, 2, 6 eller 7, eller udvisning efter § 25, nr. 2, eller § 25 b og i givet fald udsendelse.

Efter praksis kan et land anses som et sikkert tredjeland, hvis det vurderes, at betingelserne i udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. og 4. pkt., er opfyldt. Efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. pkt., må udsendelse efter 1. pkt. kun finde sted til et land, der har tiltrådt og faktisk respekterer flygtningekonventionen af 28. juli 1951, og hvor der er adgang til en forsvarlig asylprocedure. Udsendelse efter 1. pkt. må endvidere ikke finde sted til et land, hvor udlændingen vil være i risiko for dødsstraf eller for at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor der ikke er beskyttelse mod videresendelse til et sådant land, jf. § 48 a, stk. 1, 4. pkt.

Det fremgår af forarbejderne til den bestemmelse, hvorved muligheden for afvisning af asylansøgere til sikre tredjelande blev indsat i udlændingeloven, jf. lovforslag nr. L 4 af 7. oktober 1986 om ændring af udlændingeloven (jf. Folketingstidende 1986-87, tillæg A, sp. 13), at hovedtanken med bestemmelsen har været, at afvisning skal kunne ske, hvis en asylansøger indrejser i Danmark direkte fra et land, hvor den pågældende befinder sig i en faktisk tryghedssituation.

Adgangen til efter dansk ret at afvise en asylansøger til et sikkert tredjeland finder reelt ikke anvendelse. Det skyldes, at der alene kan træffes afgørelse om afvisning til et sikkert tredjeland, hvis udlændingen ikke indrejser direkte fra hjemlandet, og alene til det land, den pågældende indrejser fra, ligesom at den pågældende udlænding skal være standset eller pågrebet i umiddelbar forbindelse med indreisen i Danmark, hvilket i praksis betyder, at den pågældende skal indrejse over en ydre Schengengrænse.

Udover udlændingelovens bestemmelser om afvisning fremgår det endvidere af udlændingelovens § 7, stk. 5, at en opholdstilladelse efter stk. 1-3 kan nægtes, hvis en udlænding allerede har opnået beskyttelse i et andet land, eller hvis udlændingen har nær tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse. Udover tilfælde, hvor en ansøger har opnået faktisk beskyttelse i et første asylsland, vil en nær tilknytning eksempelvis kunne foreligge, hvis en ansøger gennem nogen tid har opholdt sig i det pågældende land. Anvendelsen af første asylslandsreglen vil også kunne komme på tale i sager, hvor ansøgeren ikke tidligere har opholdt sig i det pågældende land, såfremt ansøgeren har familiemedlemmer i det pågældende land. Tilstedeværelsen af andre sociale netværk end familienetværk i landet vil efter omstændighederne også kunne medføre, at der skal meddeles afslag på opholdstilladelse i Danmark.

Forslaget giver derudover ikke anledning til at redegøre yderligere for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet og har derfor ikke lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

Økonomiske konsekvenser

Vedtagelsen af forslaget vil ikke have hverken statsfinansielle, samfunds- eller erhvervsøkonomiske konsekvenser for Danmark.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

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

8. Høring

Sagen er sendt i høring i Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejde (SPAIS) den 7. juli 2025.

DRC Dansk Flygtningehjælp har udtrykt bekymring for, at Kommissionens forslag vil underminere flygtninges rettigheder og muligheder for at opnå beskyttelse. Det fremhæves bl.a. som bekymrende, at Kommissionen foreslår at fjerne både forbindelseskravet og den automatisk opsættende virkning af en asylansøgers klage over en afvisning til et sikkert tredjeland. Efter flygtningehjælpens opfattelse er forslaget udtryk for snævre europæiske interesser i at reducere antallet af asylansøgere i EU, ligesom at det fremhæves, at eksternalisering af asylsagsbehandling generelt ikke vil bidrage positivt til et

mere humant globalt asylsystem. Flygtningehjælpen noterer sig i denne sammenhæng, at Kommissionens forslag minder om den danske lovgivning om indførelse af muligheden for overførsel af asylansøgere til asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse i tredjelande (lov nr. 1191 af 8. juni 2021), som man som tidligere anført fandt både uhensigtsmæssig, uansvarlig og usolidarisk. Dansk Flygtningehjælp henviser i stedet til, at Danmark og EU bør bidrage til ansvarsfordeling og vise solidaritet med både flygtninge og fattigere lande ved at understøtte det globale system for flygtningebeskyttelse.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

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

10. Regeringens *foreløbige* generelle holdning

Regeringen finder det afgørende, at der skabes fælles europæiske løsninger på EU's flygtninge- og migrationsudfordringer. Det er regeringens opfattelse, at den incitamentsstruktur, der kendetegner det eksisterende asylsystem, og som får flygtninge og migranter til at søge irregulært mod EU, er uholdbar. Derfor arbejder regeringen for at skabe opbakning til en reform af det europæiske asylsystem inden for rammerne af Danmarks internationale og EU-retlige forpligtelser, som skal sikre, at den irregulære migration adresseres, inden den når EU's ydre grænser, og at Danmark og Europa får kontrol med, hvor mange der kommer hertil. Ét af elementerne i regeringens ambition om et nyt asylsystem er at skabe bedre muligheder for at indgå migrationsaftaler med sikre tredjelande om ordninger om overførelser af asylansøgere med henblik på realitetsbehandling af asylansøgningerne og eventuel efterfølgende beskyttelse. Det fremgår således af regeringsgrundlaget af 14. december 2022, at det er regeringens mål, at et modtagecenter uden for Europa etableres af EU eller i samarbejde med en række andre lande, og at det etableres et sikkert sted, der lever op til Danmarks internationale forpligtelser.

Regeringen stiller sig derfor særligt positiv over for, at det med forslaget foreslås at skabe det EU-retlige grundlag for, at EU-medlemsstaterne kan afvise og efterfølgende overføre spontane asylansøgere fra EU til asylsagsbehandling og eventuel efterfølgende beskyttelse i et sikkert tredjeland i henhold til en indgået aftale eller arrangement med landet. Det er endvidere positivt, at forslaget overordnet set reviderer begrebet sikkert tredjeland og reglerne knyttet hertil med henblik på at styrke de øvrige medlemsstaters anvendelse af begrebet som et effektivt redskab til at imødegå irregulær migration.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.