
FOLKETINGET



Europaudvalget, Retsudvalget samt Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalget.

EU-konsulenten

EU-note

Til: Udvalgenes medlemmer

Dato: 24. maj 2016

Forslag til omarbejdning af Dublinforordningen

Kommissionen har med nye forslag sat alle sejl ind for at få flygtningesituationen under kontrol og samtidig sikre, at asylsamarbejdet forbliver et fælles EU-anliggende. Kommissionen foreslår at revidere Dublinforordning, så den indeholder en bindende mekanisme til omfordeling af asylansøgere. Lande der ikke vil deltage i omfordelingen, skal kunne pålægges en bøde på op til 1,8 mio. kr. pr asylansøger. Desuden foreslår Kommissionen ændringer i EU's fingeraftryksdatabase for asylansøgere og migranter, Eurodac-systemet og en styrkelse af EU's asylstøttekontor.

Denne note ser nærmere på de nye elementer i forordningen og på, hvilke udfordringer Kommissionen står overfor i de kommende forhandlinger mellem Rådet, Europaparlamentet og de nationale parlamenter. Endelig ser noten nærmere på scenarierne for mulig dansk deltagelse i det fremtidige Dublin-samarbejdet.

Baggrund

Dublinforordningen skal revideres¹ på et tidspunkt hvor mange – kritikere såvel som forsvarere for Dublinforordningen - ellers troede, at Dublinforordningen var afgået ved døden. Kommissionen har den 4. maj 2016 præsenteret

¹ Kommissionens forslag til en omarbejdning af Dublinforordningen kan læses [her](#) (endnu kun på engelsk)

et forslag til en omarbejdning². Baggrunden skal findes i flygtningekrisen, der har afsløret store problemer med både byrde- og ansvarsfordelingen mellem medlemslandene, hvad angår modtagelse, registrering og behandling af asylansøgere. Dette er ikke et nyt fænomen, men den store mængde af flygtninge og migranter, der er ankommet til EU det seneste år, har afsløret, at uensartet og vilkårlig gennemførelse af de forskellige dele af forordningen risikerer at sætte hele systemets funktion og effektivitet over styr.

Det europæiske asylsystem har igennem 2015 været sat på en prøve uden fortilfælde. Dublinforordningens præmis om, at første ankomstland er det land, der skal varetage asylbehandlingen, har ikke været håndhævet i forhold til Grækenland og i perioder heller ikke i forhold til Italien. Medlemsstaterne har ikke været konsekvente i registreringen af asylansøgere ved ankomst til EU, hvilket har resulteret i væsentlige sekundære bevægelser af asylansøgere til resten af EU fra Grækenland og Italien. Ikke mindst på grund af de to forhold synes Dublinsystemet og Eurodacsystemet (fingeraftryksregistrering af alle ankomne asylansøgere og migranter) samt Schengensystemet (med ensartet kontrol ved EU's ydre grænser) at være stærkt udfordret.

På den baggrund har Kommissionen efter Det Europæiske Råds anvisninger, fremlagt en række initiativer til at genetablere såvel Schengen-systemet som Dublin- og Eurodacsystemet³. I det følgende præsenteres det reviderede forslag til Dublinforordningen, idet fokus er på de nye elementer.

Dublinforordningen - version IV

Formålet med Dublinforordningen er at fastslå kriterier og mekanismer, som afgør, hvilket land der er ansvarlig for at behandle en ansøgning om international beskyttelse indgivet i et EU-land af en tredjelandsborger eller en statsløs person. Dette overordnede formål er der ikke grundlæggende ændret på..

Forslagene er opdelt i to grupper a) forslag om opstramninger med henblik på en mere effektiv sagsbehandling og gennemførelse af selve kriterierne og mekanismerne, der fastlægger ansvar og sagsbehandlingen under Dublinforordningen, og b) forslag om en korrigerende omfordelingsmekanisme, som er et nyt forslag til sikring af en mere fair fordeling af ansvar.

² En omarbejdning adskiller sig fra en egentlig revision ved, at det udelukkende er den tekst Kommissionen foreslår ændret, der er til forhandling. Der kan med andre ord ikke forventes ændringsforslag fra Rådet og Europa-Parlamentet til andre dele af den eksisterende forordning. Den vedtagne ændrede tekst vil betyde at den eksisterende forordning trækkes tilbage og erstattes – på EU-sprog kaldet "repeal and replace"

³ Grafisk oversigt over de forskellige komponenter i forslaget kan ses [her](#)

a) Strømlining af Dublinforordningen og større effektivitet i systemet

Følgende punkter i forslaget er nye:

- En ny forpligtelse til ansøgerne om at ansøge i det land, hvor de er indrejst ulovligt eller lovligt. Forslaget skal understrege, at ansøgere ikke selv kan vælge, hvor de vil ansøge om beskyttelse. Hvis asylansøgerne ikke overholder dette grundlæggende princip vil ansøgerne få deres sag behandlet under en hasteprocedure med begrænset adgang til basale fornødenheder.
- Forud for sagsbehandlingen forpligtes medlemslandene til at sikre, at ansøgeren ikke er ankommet fra et sikkert tredjeland eller et første modtagerland i EU, hvilket vil gøre, at ansøgningen kan eller vil blive betragtet som ubegrundet, og vedkommende kan sendes tilbage umiddelbart.
- Det land, der først behandler en asylansøgning, forbliver frem over det ansvarlige land i forhold til al yderligere sagsbehandling.
- Asylansøgere forpligtes under forordningen til at samarbejde og fremskaffe al relevant information, der kan danne grundlag for at fastlægge, hvilket land der er ansvarlig for asylansøgningen.
- Forordningen skærper medlemsstaternes forpligtelse til at informere ansøgere, og medlemslandene forpligtes til at hjælpe med fremskaffelse af mulig dokumentation til behandling af ansøgningen.
- Det eksisterende hierarki af kriterier til fastlæggelse af ansvarligt medlemsland gælder kun i første sagsbehandling. Herefter vil fremtidig sagsbehandling tage udgangspunkt i den information, der ligger til grund for den første ansøgning, og yderligere information om ansøgeren kan ikke tilføjes. Dette princip skal sikre hurtigere afgørelse om, hvilket land der er ansvarlig for selve asylansøgningen.
- Udvidelse af familiebegrebet – dels tilføjes søskende som del af familien og dels vil familier dannet efter afrejse fra oprindelseslandet, men inden ankomsten til EU, udgøre en familie. Formålet med det udvidede familiebegreb er at imødegå ændrede forhold for mennesker på flugt over længere tid og at forebygge sekundære bevægelser med henblik på genforening med familien.
- Uledsagede børn skal have deres asylansøgning behandlet i første ankomstland, med mindre det kan påvises ikke at sikre barnets tarv. Samtidig skal vurderingen af barnets tarv afgøres hurtigt og af kvalificeret personale.
- Dertil kommer en række administrative opstramninger på deadlines for besvarelser, regler for mulighed for appel i forbindelse med afgørelser samt andre justeringer.

b) Omfordelingsmekanismen

Følgende punkter skal sikre en mere fair og ligelig fordeling af flygtninge:

- Hvis et land modtager en voldsom stor mængde asylansøgere, således at dets kapacitet er overskredet med 150 pct., vil der ske en omfordeling af asylansøgere til andre EU-lande, hvis kapacitet ikke er nået.
- Fordelingen vil ske til lande, der ikke har opfyldt deres kvote for modtagelse af ansøgere, og så længe det medlemsland, hvis kapacitet er overskredet med 150 pct., oplever en fortsat tilstrømning. Efter at et medlemsland har meddelt, at de ikke deltager i omfordelingen, vil asylansøgere proportionalt blive omfordelt til andre medlemslande. Hvis et land vælger ikke at deltage i omfordelingen, skal landet betale et såkaldt solidaritetsbidrag på 1,8 mio. kr. pr. ikke modtaget asylansøger. De enkelte landes andel af ansvar for asylansøgere vil ifølge forslaget blive beregnet på grundlag af antallet af ansøgninger, som et medlemsland modtager, og antallet af personer reelt genbosat. Samtidig vil det enkelte lands referencenøgle være baseret på 50 pct. befolkningstal og 50 pct. BNP. Så landets kapacitet kombineret med antallet af aktuelle ansøgninger og genbosættelser vil danne grundlag for en vurdering af, om det enkelte lands kapacitet er overskredet med 150 pct.
- Forslaget introducerer et automatisk registreringssystem, så alle asylansøgninger registreres centralt. Ud over registreringen af asylansøgninger vil systemet registrere, hvilket land der fastslås som ansvarlig for sagsbehandlingen, det samlede antal asylansøgninger indgivet i hele EU og antallet af ansøgninger indgivet pr. land. Den tekniske kontrol med og vedligeholdelse af systemet skal EU-LISA (EU's agentur for vedligeholdelse af store operationelle IT-systemer) stå for.
- Omfordelingen må ikke føre til adskillelse af familiemedlemmer.
- Et medlemsland kan vælge i en periode på op til 12 måneder ikke at deltage i asylansøgere, de ikke tager imod.
- Kommissionen lægger op til, at omfordelingsmekanismen bliver evalueret 18 måneder efter ikrafttrædelse og derefter årligt for at vurdere om omfordelingen skaber en mere fair og solidarisk fordeling af asylansøgere.

Større revision af CEAS – Det Fælles Europæiske Asylsystem

Ændringer i mandatet til EU's asylstøttekontor og EURODAC-forordningen skal være med til at sikre, at de foreslåede ændringer til Dublinforordningen kan gennemføres og skabe den ønskede effektivisering og mere ligelige fordeling af asylansøgere. Samtidig ønsker Kommissionen, at det mere effektive system også skal være med til at sikre en solidarisk fordeling af asylansøgere, så EU samlet set fortsat kan leve op til de humanitære forpligtelser, EU-landene enkeltvis har skrevet under på.

Både Det Europæiske Råd og Kommissionen har lagt afgørende vægt på, at et effektivt modtagelsessystem, der både leverer administrativ effektivitet og sikrer, at mennesker med behov for beskyttelse får adgang til hurtig sagsbehandling, er nøglen til en succesfuld fælleseuropæisk asylpolitik. Systemet er ikke stærkere end det svageste led, så hvis der i et eller flere lande er for store afvigelser i den administrative effektivitet, i grænsekontrollen eller modtagelseskapaleten, vil systemet ikke være holdbart, og så vil fordelingen af flygtninge i resten af EU ikke ske på en fair og afbalanceret måde. Ansvar påhviler det enkelte medlemsland, men også EU i fællesskab.

Forslaget skal også ses i sammenhæng med EU-Tyrkiet-aftalen⁴, der ifølge Kommissionen har et hovedformål, nemlig at dæmme op for menneskesmuglingen og den irregulære trafik over grænserne ind i EU. Får medlemslandene styr på trafikken over de ydre grænser, samtidig med at menneskesmuglerne stoppes, og den ulovlige indvandring kommer under kontrol, vil flygtningestrømmen bedre kunne reguleres og Dublinsystemet operere mere effektivt. Ansvars- og byrdefordelingen vil så afhænge af, at landene tiltræder den del af den nye aftale, der gør, at hvis et land ikke vil afhjælpe et stærkt øget pres i et medlemsland, vil dette land skulle kompensere økonomisk, og dermed sikre, at der ikke opstår situationer, som EU har været vidne til i Grækenland, Italien og langs Balkanruten, men også sekundært i Tyskland, Sverige og Østrig.

Forslaget er beregnet til samlet set at skulle finansieres med 1.828 mia. euro over en periode fra 2017-2020. Udgifterne skal dække alt fra registrering og omfordeling til selve modtagelsesfaciliteterne i medlemslandene.

De første reaktioner på forslaget

Da Kommissionen præsenterede forslaget, var der umiddelbart mange spørgsmål fra pressen og ngo'er. Hvorfor allerede en revision af en forordning, der i sin seneste udgave trådte i kraft for mindre end 2 år siden? Kan Dublinforordningen overhovedet løse problematikken om ansvars- og byrdefordeling i en tid, hvor flygtningestrømmen har det omfang den har? Er forudsætningerne for et fælleseuropæisk asylsystem overhovedet til stede, og hvad sker der, hvis flygtningestrømmen fortsætter? Ekspert i flygtningelovgivning rejser spørgsmål om, hvorvidt yderligere

⁴ Læs seneste gennemførelsesrapport for EU-Tyrkiet-handlingsplanen [her](#)

stramninger i administrationen af Dublinforordningen er i overensstemmelse med gældende EU- og international lovgivning. Særlig tre spørgsmål har allerede rejst en del debat, inden behandlingen af forslaget er begyndt:

Den korregerende omfordelingsmekanisme – forslaget lægger op til en bindende omfordelingsmekanisme, hvilket uundgåeligt vil blive et af de store stridspunkter. Da Kommissionen i september 2015 introducerede en ikkebindende omfordelingsnøgle og udpegede et behov for omfordeling af 160.000 asylansøgere fra Grækenland og Italien og bad medlemslandene byde ind på, hvor mange de hver især var villige til at tage i mod, var der ikke stor tilslutning. Her et år efter (april 2016) er kun knap 1000 mennesker blevet omfordelt⁵.

Forslag om økonomisk kompensationsmekanisme – de lande, der ifølge forslaget vælger *ikke* at tage i mod asylansøgere i følge den korregerende omfordelingsmekanisme, bliver af Kommissionen pålagt et solidaritetsbidrag på 1,8 mio. kr. pr. asylansøger, landet vælger ikke at tage i mod. Dette forslag har allerede modtaget kraftig kritik fra særlig Bulgarien, Ungarn og Polen, hvoraf de to sidstnævnte ikke har modtaget nogle asylansøgere hverken under omfordelings- eller genbosættelsessystemet.

Behandlingen af uledsagede mindreårige – da Dublinforordningen sidst blev revideret, var et af de store områder for uenighed, hvad Dublinforordningens bestemmelser skal sige om uledsagede mindreårige. Europa-Parlamentet var på den ene side af den overbevisning, at uledsagede børn ikke bør blive tilbagesendt eller overhovedet sendt rundt, under Dublinsystemet. Rådet mente omvendt, at uledsagede mindreårige, på lige fod med voksne, bør få deres asylbehandling afgjort i det første ankomstland. Alt andet ville undergrave selve princippet i Dublinforordningen.

Da parterne ikke kunne enes, underskrev Kommissionen, Rådet og Europa-Parlamentet en erklæring, der fastslog, at de tre institutioner ville afvente EU-domstolens afgørelse i en sag om tilbagesendelse af uledsagede børn under Dublinforordningen. Domstolen afgjorde, at det som udgangspunkt bør være det land, hvor den uledsagede mindreårige er tilstede, at asylansøgningen skal behandles. Ikke desto mindre har Kommissionen i det nye Dublinforslag stillet forslag om, at det er i det første

⁵ Kommissionen oversigt over omfordeling og genbosættelser pr. 11. april [2016](#)

land, en uledsaget mindreårig ankommer til, at asylansøgningen skal behandles.

Med andre ord, lægger Kommissionen op til, at også uledsagede mindreårige kan tilbagesendes under Dublinforordningen, hvis de er rejst videre efter ankomst til første EU-land. Forslaget fastslår, at der skal tages hensyn til barnets tarv, og at dette skal ske prompte og af eksperter. Borgerrettighedsudvalget i Europa-Parlamentet har allerede behandlet forslaget, (som tidligere blev fremsat i et selvstændigt forslag i 2014, men nu er integreret i det nærværende ændrede Dublinforordning), og har med stemmerne 49 for og 3 imod indstillet, at man fastholder domstolens fortolkning, der siger, at asylansøgningen skal behandles i det land "hvor den mindreårige har indgivet sin seneste asylansøgning". Det var et af de hårdeste sværdslag mellem Europa-Parlamentet og Rådet ved de seneste forhandlinger, og bliver det med stor sandsynlighed igen.

Danmark stilling

Forslaget er omfattet af retsforbeholdet, men også af Danmarks parallelaftale om dansk deltagelse i Dublinforordningen og fingeraftryksdatabasen Eurodac. Det betyder, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af forslaget, men at Danmark sidder med ved bordet og kan tage ordet, når forslaget forhandles. Når forhandlingerne er afsluttede, og man kender den endelige lovtekst om Dublin, skal Danmark ifølge parallelaftalen meddele, hvorvidt Danmark vil tiltræde de ændringer, der er vedtaget.

A) Hvis Danmark gerne vil tiltræde den nye Dublinforordning (som kan indeholde en omfordelingsmekanisme), skal parterne vurdere, om indholdet ligger inden for rammerne af den eksisterende parallelaftale. Hvis den gør det, kommer det nye regelsæt til at gælde i Danmark på mellemstatslig basis. Hvis den nye Dublinforordning ikke ligger inden for den eksisterende parallelaftale, skal man forhandle en ny supplerende parallelaftale. Det er man eksempelvis ved at gøre med dele af det Eurodac-regelsæt, der blev vedtaget i 2013.

B) Hvis Danmark ikke vil tiltræde den nye Dublinforordning, anses vores parallelaftale i udgangspunktet for at være opsagt – med mindre parterne beslutter noget andet inden for 90 dage.⁶ Det er denne passus om, at parterne kan beslutte noget andet, som Kommissionen har lagt op

⁶ Ifølge artikel 7 i parallelaftalen fra 2006 mellem EU og Danmark om dansk deltagelse i Dublin og Eurodac på mellemstatslig grundlag.

til at anvende – altså at Rådet og Europa-Parlamentet med vedtagelsen af den nye Dublinforordning lader Danmark fortsætte i det gamle regelsæt sammen med Storbritannien og eventuelt Irland. Kommissionen lægger op til dette gennem forslagets artikel 60:

Regulation (EU) No 604/2013 is repealed for the Member States bound by this Regulation as concerns their obligations in their relations between themselves.

Det betyder, at den nuværende Dublinforordning opsiges for de lande, der er bundet af den nye Dublinforordning. Men den nuværende Dublinforordning opsiges altså ikke for de lande (UK, DK og Irland), som vælger at stå uden for den nye forordning: for dem vil de gamle Dublinregler stadig gælde, og dermed vil de tre lande stå uden for en eventuel omfordelingsmekanisme.

Denne model forudsætter, at de andre EU-lande og Europa-Parlamentet accepterer Kommissionens forslag om at lade de tre lande være bundet af de gamle Dublinregler uden omfordeling. Og der er flere ubekendte: For hvad hvis briterne melder sig ud af EU den 23. juni? Vil denne model så stadig have gang på jorden? En anden vigtig ubekendt består i, at man risikerer problemer i form af modstridende regler, når nogle lande (UK, DK og Irland) opererer efter et gammelt regelsæt og de øvrige lande efter et nyt. Den situation er uholdbar og vil skulle tages højde for i det nye Dublinforslag. Hvis Danmark skal sende en asylansøger retur til Tyskland, skal der være klarhed over, hvilke regler der gælder.

Der kan og vil ske meget undervejs i forhandlingerne, så forslaget bliver sandsynligvis ikke vedtaget i sin nuværende form.

Med venlig hilsen,

Christine Sidenius og Lotte Rickers Olesen,
EU-konsulenten