



Bruxelles, den 10.6.2013
COM(2013) 416 final

2008/0243 (COD)

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde

vedrørende

Rådets holdning med henblik på vedtagelse af et 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

MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET

i henhold til artikel 294, stk. 6, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
vedrørende

Rådets holdning med henblik på vedtagelse af et 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 tredjelandstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne

1. Baggrund

Forslag fremsendt til Europa-Parlamentet og Rådet: 6. december 2008
(dokument KOM(2008) 820 endelig/2 – 2008/0243 (COD))

Udtalelse afgivet af Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget: Henholdsvis juni og oktober 2009

Europa-Parlamentets førstebehandlingsholdning vedtaget: 6. maj 2009

Rådets førstebehandlingsholdning forventes vedtaget: 7. juni 2013
(dokument KOM(2008) 820 endelig/2 – 2008/0243 (COD))

2. Formålet med Kommissionens forslag

Forslaget ændrer Dublinforordningen fra 2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne, og sigter mod at gøre systemet mere effektivt og sikre, at der tages tilstrækkeligt hensyn til behovene hos ansøgere om international beskyttelse under ansvarsfastlæggelsesproceduren. Desuden sigter det mod at takle situationer med særligt pres på medlemsstaternes modtagelsesfaciliteter og asylsystemer og situationer, hvor der er et utilstrækkeligt beskyttelsesniveau for ansøgere om international beskyttelse.

3. Bemærkninger til Rådets holdning

Efter at Kommissionens ændrede forslag var blevet fremsat i december 2008, nåede Parlamentet og Rådet til politisk enighed om den dispositive del af udkastet til forordning i juli 2012. Coreper godkendte uformelt den fælles holdning den 18. juli 2012, og LIBE-Udvalget tilsluttede sig forslaget ved en vejledende afstemning den 19. september 2012. Med hensyn til spørgsmålet om delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter i Dublinforordningen nåede man til politisk enighed den 14. november, og LIBE-Udvalget gav sin tilslutning ved en vejledende afstemning den 27. november 2012.

Coreper godkendte den fælles holdning til hele Dublinforordningen den 27. november.

Den 30. november sendte formanden for LIBE-Udvalget et brev til formanden for Rådet, hvori han anførte, at han, hvis Rådet formelt fremsender den vedtagne tekst, under et kommende plenarmøde i Europa-Parlamentet vil anbefale medlemmerne af LIBE-Udvalget og senere plenarforsamlingen at vedtage den fælles holdning uden ændringer.

De væsentlige forskelle mellem den fælles holdning og Kommissionens forslag fra 2008 gennemgås nedenfor.

I. Et mere effektivt system

I Kommissionens forslag fastholdt man det overordnede princip om, at ansvaret for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse påhviler den medlemsstat, som spillede den største rolle i forbindelse med ansøgerens indrejse i og ophold på medlemsstaternes område, med en række undtagelser, som skal beskytte familiens enhed. Specielt blev der med forslaget indført frister for fremsendelse af anmodninger om tilbagetagelse, og fristen for besvarelse af anmodninger om oplysninger blev forkortet. Der blev indført en frist for besvarelse af anmodninger, der bygger på humanitære årsager, og det blev præciseret, at anmodninger, der bygger på humanitære årsager, kan fremsættes når som helst. Bestemmelserne om ansvarets ophør blev præciseret, specielt med hensyn til de omstændigheder, hvor bestemmelserne om ansvarets ophør bør finde anvendelse. Der blev indført regler om fejlagtige overførsler og om omkostningerne ved overførslerne.

Med den fælles holdning begrænses muligheden for at fremsætte anmodninger, der bygger på humanitære årsager, til perioden forud for den første afgørelse med hensyn til substansen. Kommissionen forstår det sådan, at denne ændring skal forhindre misbrug i form af en gentagen ansøgning i tilfælde af, at den første afgørelse med hensyn til substansen er negativ. Fristen for fremsættelse af anmodninger, besvarelse af anmodninger og gennemførelse af overførsler er blevet forkortet, når der er tale om personer, som frihedsberøves med specifik begrundelse i Dublinproceduren (se nedenfor).

II. Bedre beskyttelse af ansøgere under Dublinproceduren

Suspension af overførsler/varslingsystem

Kommissionens forslag sigtede mod at indføre en undtagelsesprocedure, som gør det muligt at suspendere Dublinoverførsler til en bestemt medlemsstat i en begrænset periode i to forskellige situationer: i tilfælde af særligt pres og for at sikre, at alle ansøgere om international beskyttelse får en passende beskyttelse i alle medlemsstaterne.

Indførelsen af en sådan procedure i Dublinforordningen godkendes ikke i den fælles holdning, da det frygtedes, at den kan medføre en pull-factor for ulovlig migration og tilskynde medlemsstaterne til ikke at overholde deres forpligtelser i henhold til EU-lovgivningen.

Med den fælles holdning erstattes bestemmelserne om suspension af overførslerne med oprettelsen af en procedure for tidlig varsling, beredskab og krisestyring. Dette system fokuserer på at finde og gøre noget ved de grundlæggende årsager til problemer, som kan udvikle sig til asylkriser. Det lægger også større vægt på solidaritet og beskyttelse af grundlæggende rettigheder. Desuden sikrer det i sammenhæng med den nye artikel 3, stk. 2,

andet afsnit, ansøgerne det samme beskyttelsesniveau som det, der var påtænkt i Kommissionens forslag om suspension af overførsler, og dermed opfyldes målene i Kommissionens forslag.

Effektive retsmidler mod afgørelser om overførsel

Den nuværende Dublinforordning indeholder ingen bestemmelser om effektive retsmidler. Med Kommissionens forslag blev der indført tre væsentlige nyskabelser i det nuværende system: 1. Det indførte retten til effektive retsmidler mod en afgørelse om overførsel. 2. Det indførte en regel om, at myndighederne af egen drift skal undersøge, om fuldbyrdelsen af en afgørelse om overførsel skal suspenderes, og at den pågældende skal opholde sig på medlemsstatens område, indtil der er truffet beslutning om nødvendigheden af at suspendere overførslen. 3. Det fastsatte, at juridisk bistand og/eller repræsentation skal være gratis, når den pågældende ikke selv har råd til at betale de deraf følgende omkostninger.

Med hensyn til **opsættende virkning indføres der med den fælles holdning følgende system med flere valgmuligheder:**

- (1) Automatisk opsættende virkning (når afgørelsen påklages, får den pågældende altid tilladelse til at forblive på medlemsstatens område, indtil resultatet af klagen foreligger).
- (2) Automatisk opsættende virkning i en begrænset periode (det samme som i første mulighed, bortset fra, at en retsinstant anmodes om at udtale sig om, hvorvidt ansøgeren skal opholde sig på medlemsstatens område, indtil klagesagen er afgjort, inden for en på forhånd fastsat periode; perioden skal være lang nok til, at der kan foretages en stringent undersøgelse).
- (3) Opsættende virkning på anmodning (suspensionen af overførslen gælder ikke automatisk for alle ansøgere, der påklager en afgørelse om overførsel, men kun for dem, der anmoder om det; overførslen suspenderes derefter, indtil retsinstanten har truffet afgørelse i sagen).

Desuden blev der indført en ny bestemmelse, ifølge hvilken en ansøger ikke kan overføres til en medlemsstat, hvor der er risiko for krænkelse af de grundlæggende rettigheder. Alt i alt blev Kommissionens mål opretholdt ved at sikre, at en retsinstant i hvert enkelt tilfælde skal afgøre, om den pågældende kan overføres, mens den pågældende opholder sig på medlemsstatens område.

Med hensyn til gratis juridisk bistand indføres der med den fælles holdning en *vurdering af sagens realitet*, som foretages af en administrativ myndighed, ledsaget af yderligere garantier for ansøgerne, især ved, at de sikres ret til at indbringe et afslag på gratis juridisk bistand for en retsinstant.

Kommissionen mener, at disse garantier er tilstrækkelige til at sikre ansøgeren tilstrækkeligt effektive retsmidler, selv når der tages stilling til gratis juridisk bistand på anmodning, da ansøgeren altid kan indbringe afslaget på gratis juridisk bistand for en retsinstant. Desuden er vurderingen af sagens realitet en vigtig faktor, som kan hjælpe medlemsstaterne med at undgå misbrug gennem ubegrundede anmodninger om gratis bistand.

Frihedsberøvelse

Der findes ikke på nuværende tidspunkt nogen specifikke bestemmelser om frihedsberøvelse af personer, der er omfattet af Dublinproceduren. Kommissionens forslag sigtede mod at

sikre, at frihedsberøvelse af personer under Dublinproceduren ikke er vilkårlig, ved at indføre følgende væsentlige betingelser og garantier: En person kan ikke frihedsberøves alene med den begrundelse, at vedkommende er ansøger om international beskyttelse; en person, der er genstand for en afgørelse om overførsel kan også frihedsberøves, når der er en væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder (defineret i teksten); frihedsberøvelsen må ikke overskride det tidsrum, der med rimelighed kan kræves for at gennemføre de administrative procedurer med henblik på gennemførelsen af overførslen; de garantier og forhold under frihedsberøvelse, som er fastsat i direktivet om modtagelsesforhold, blev gentaget i Dublinforordningen.

Under forhandlingerne valgte man den tilgang, at det af hensyn til den retlige kohærens er bedre at samle alle de nødvendige bestemmelser om de garantier, som gælder for frihedsberøvede personer, og forholdene under frihedsberøvelse i ét asylinstrument, nemlig direktivet om modtagelsesforhold. Kun den specifikke Dublinrelaterede grund og de specifikke Dublinforhold skal fastlægges i selve Dublinforordningen.

Den fælles holdning afspejler dette:

- Der henvises til direktivet om modtagelsesforhold, hvis garantier og forhold under frihedsberøvelse gælder for personer, som frihedsberøves under Dublinproceduren, og det præciseres, at en person, som er omfattet af Dublinproceduren, kun kan frihedsberøves af den Dublinrelaterede grund.
- Princippet om, at en person ikke kan frihedsberøves alene med den begrundelse, at vedkommende er omfattet af Dublinproceduren, indføres (således at anvendelsesområdet for beskyttelse udvides til også at omfatte tidligere ansøgere om international beskyttelse, som tidligere faldt ind under anvendelsesområdet for tilbagesendelsesdirektivet, og som nu kan nyde godt af øget beskyttelse).
- Der indføres klare frister for hver del af Dublinproceduren, så det sikres, at en person ikke kan frihedsberøves i mere end sammenlagt tre måneder (ellers kan hele Dublinproceduren tage op til 11 måneder); i modsat fald løslades den pågældende. Frihedsberøvelsens varighed tager hensyn til de forskellige tidsrammer med hensyn til opsættende virkning, som nu kan være kortere end varigheden af en klageprocedure, så det sikres, at en person ikke uberettiget frihedsberøves længere end den opsættende virkning.

Den fælles holdning opfylder målene i Kommissionens forslag og går endda endnu videre, idet det fastsættes, at frihedsberøvelsen højst kan vare tre måneder.

Sårbare personer – mindreårige og afhængige personer

Med Kommissionens forslag blev der indført en række ændringer i den nuværende Dublinforordning for at øge beskyttelsen af mindreårige og især uledsagede mindreårige. Specielt med hensyn til definitionen af familiemedlemmer blev beskyttelsen med Kommissionens forslag udvidet på tre punkter: 1. Betingelsen om, at den mindreårige skal være afhængig for at blive anerkendt som familiemedlem til en ansøger, blev fjernet. 2. Der blev givet mulighed for, at gifte mindreårige børn kan betragtes som "familiemedlemmer", hvis vedkommendes tarv varetages bedst ved, at han eller hun bor sammen med ansøgeren. 3. Definitionen blev udvidet til også at omfatte mindreårige ugifte søskende til ansøgeren, hvis sidstnævnte er mindreårig og ugift.

Med hensyn til afhængige personer blev de tidligere bestemmelser om humanitære klausuler indført i kriteriernes rækkefølge, i begyndelsen af disse kriterier, sammen med de familierelaterede kriterier.

Med den fælles holdning indføres der en ny betragtning, som gør det klart, at de rettigheder og garantier, som gælder for ansøgere i henhold til direktivet om asylprocedurer, også omfatter de personer, som er omfattet af Dublinproceduren, idet anvendelsesområdet dog begrænses for så vidt angår Det Forenede Kongerige og Irland. Familien begrænses til kernefamilien, sådan som man blev enig om i direktivet om flygtningestatus, men der indsættes henvisninger til medlemmer af den udvidede familie i de relevante artikler. Det accepteres at medtage gifte mindreårige i definitionen af uledsagede mindreårige. Der indføres en definition af begrebet "slægtning", som henviser til en mindreårigs onkel, tante eller bedsteforælder. Medlemsstaterne pålægges at være proaktive og begynde at søge efter en uledsaget mindreårigs familie. Der gives mulighed for at sammenføre en gift uledsaget mindreårig med familie og søskende, når den pågældende ikke er ledsaget af ægtefællen.

Med hensyn til kriteriet om afhængige personer indgår det ikke længere i kriteriernes rækkefølge, idet ordlyden nu er "skal medlemsstaterne normalt".

Med hensyn til situationen for en uledsaget mindreårig, som ikke har familie eller slægtninge på EU's område, fastslås det i den fælles holdning, at den ansvarlige medlemsstat er den medlemsstat, hvor den mindreårige har indgivet en ansøgning om international beskyttelse. Der er knyttet en erklæring til udkastet til forordning, hvori det fastslås, at Kommissionen, så snart Den Europæiske Unions Domstol har afsagt dom i den præjudicielle sag C-648/11, vil fremsætte et nyt forslag om spørgsmålet, som afspejler resultatet af dommen:

Europa-Parlamentet og Rådet anmoder uden dermed at berøre dennes initiativret Kommissionen om at overveje en revision af artikel 8, stk. 4, i den omarbejdede udgave af Dublinforordningen, når Domstolen har afsagt dom i sag C-648/11, MA, BT og DA mod Secretary of State for the Home Department, og senest inden udløbet af de frister, der er fastsat i Dublinforordningens artikel 41. Europa-Parlamentet og Rådet vil da begge udøve deres lovgivningskompetence under hensyn til, hvad der tjener barnets tarv bedst. I kompromisets ånd og for at sikre en omgående vedtagelse af forslaget accepterer Kommissionen at overveje denne anmodning, som den opfatter som begrænset til disse specifikke omstændigheder, og som ikke skaber præcedens.

Kommissionen mener, at den fælles holdning sikrer samme beskyttelsesniveau som Kommissionens forslag og endda indfører velkomne standarder på en række områder (den sikrer f.eks. en ubetinget sammenføring af søskende uanset alder eller retsstilling, uden at der stilles yderligere betingelser). Det forhold, at begrebet slægtninge til en uledsaget mindreårig nu defineres, gør det lettere at overvåge gennemførelsen i praksis.

Med hensyn til afhængige personer kan den fælles holdning accepteres, for selv om dette kriterium ikke længere indgår i kriteriernes rækkefølge, er det medtaget i en bindende bestemmelse, som kun kan fraviges i særlige situationer. Den nuværende ordlyd medfører, at

afhængige personer skal blive sammen med eller sammenføres med familien, med forbehold af mere gunstige bestemmelser.

Retten til information og personlig samtale

Med Kommissionens forslag blev de nuværende bestemmelser om information ændret og udvidet, idet det blev præciseret, hvilke oplysninger ansøgeren skal have, at oplysningerne skal gives skriftligt på et sprog, som den pågældende forstår eller med rimelighed formodes at forstå, og at der skal være mulighed for en personlig samtale, hvor ansøgeren informeres om denne procedure, og hvor man indhenter de oplysninger, som er nødvendige for at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig.

Den fælles holdning gør den personlige samtale obligatorisk med forbehold af en række begrænsede undtagelser, og der indføres en pligt til ikke blot at informere ansøgeren om kriterierne, men også om kriteriernes rækkefølge, herunder det forhold, at ansøgningen kan ende med at blive behandlet af en medlemsstat, som ikke er den medlemsstat, der er ansvarlig ifølge kriteriernes rækkefølge (suverænitetsklausulen), og om, at den pågældende kan anmode om, at overførslen suspenderes.

Kommissionen mener, at den fælles holdning sikrer, at ansøgeren informeres tilstrækkeligt, både skriftligt og gennem den obligatoriske samtale, og dermed opfylder den i vidt omfang Kommissionens mål.

III. Delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter

Kommissionens forslag blev fremlagt før Lissabontraktaten og tog derfor ikke højde for, at Kommissionen har fået beføjelse til at vedtage delegerede retsakter og gennemførelsesretsakter. Forslaget indeholdt dog henvisninger til den procedure, som er indført i henhold til artikel 5 i afgørelse 1999/468/EF (forskriftsproceduren), for så vidt angår vedtagelsen af en fælles folder, bestemmelser om mindreårige og afhængige personer, standardformularen for fremsendelse af anmodninger om overtagelse eller tilbagetagelse, listerne over beviser og indicier, passersedlen og oprettelsen af det elektroniske kommunikationsnet, og til den procedure, der er oprettet i henhold til artikel 5a i samme afgørelse (forskriftsproceduren med kontrol), for så vidt angår yderligere regler for sammenføring af mindreårige og afhængige personer med familie og slægtninge, gennemførelsen af overførsler og afholdelsen af omkostningerne ved overførsler.

Sammenlignet med Kommissionens forslag fastholder den fælles holdning muligheden for at vedtage gennemførelsesretsakter vedrørende alle de spørgsmål, hvor Kommissionen har foreslået gennemførelsesprocedurer; hertil kommer beføjelsen til at vedtage en fælles helbredsattest og en standardformular til udveksling af oplysninger om mindreåriges familiemedlemmer og slægtninge.

Desuden giver den fælles holdning Kommissionen beføjelse til at vedtage delegerede retsakter, som indeholder yderligere regler om sammenføring af mindreårige og afhængige personer med familie og slægtninge; det understreges i en betragtning, at Kommissionen bør høre eksperter, herunder alle relevante nationale myndigheder. Muligheden for at vedtage

yderligere regler om omkostningerne ved overførsler blev ikke bibeholdt, da Rådet mener, at reglerne i basisretsakten er tilstrækkelige på dette område. Med hensyn til overførsler giver den fælles holdning kun mulighed for at vedtage ensartede gennemførelsesregler, men ikke yderligere regler. Den frist, som Parlamentet og Rådet har til eventuelt at gøre indsigelse mod en delegeret retsakt, som er vedtaget af Kommissionen, er fastsat til fire måneder; fristen kan forlænges med to måneder på Europa-Parlamentets eller Rådets initiativ.

Med hensyn til beføjelsen til at vedtage gennemførelsesretsakter indføres der med den fælles holdning en begrænsning i Kommissionens beføjelser, således at Kommissionen ikke kan vedtage en retsakt, når det udvalg, som bistår Kommissionen, ikke afgiver udtalelse om udkastet. Kommissionen fremsatte en erklæring herom, der skal vedlægges som bilag til den endelige tekst:

Kommissionen understreger, at det er i modstrid med ordlyden og ånden i forordning 182/2011 (EUT L 55 af 28.2.2011, s. 13) at gøre systematisk brug af artikel 5, stk. 4, andet afsnit, litra b). Anvendes denne bestemmelse, skal det ske ud fra et specifikt behov for at fravige den principielle regel, som er, at Kommissionen kan vedtage et udkast til en gennemførelsesretsakt, hvis der ikke afgives en udtalelse. Da artikel 5, stk. 4, fastlægger en undtagelse fra den generelle regel, kan anvendelsen af andet afsnit, litra b), ikke bare anses for at være en "skønsbeføjelse" for lovgiver, men skal derimod fortolkes restriktivt og derfor begrundes.

Endelig præciseres det i en erklæring fra Kommissionen, at Kommissionen, når den fremsætter forslag til gennemførelsesretsakter på dette område, vil fastholde de standarder for overførsler, som er fastsat i forordning 1560/2003:

I forbindelse med anvendelsen af denne forordning gentager Kommissionen, at den vil sikre, at nuværende standarder for overførsler, jf. artikel 7-10 i Kommissionens forordning nr. 1560/2003 af 2. september 2003 om gennemførelsesforanstaltninger til Rådets forordning (EF) nr. 343/2003, overholdes, når den foreslår ensartede betingelser for gennemførelse af bestemmelserne om overførsler som fastsat i denne forordning.

4. Konklusion

Den fælles holdning opfylder de vigtigste mål i Kommissionens forslag. Den medfører en merværdi i forhold til de nuværende standarder for behandling af ansøgere, der er omfattet af Dublinproceduren. Den sikrer dem ret til information og adgang til effektive retsmidler mod afgørelser om overførsel og indfører klare regler om frihedsberøvelse og adgang til gratis juridisk bistand, hvilket ikke er tilfældet i den nuværende retsakt. Den skaber et mere forudsigeligt miljø for forbindelserne mellem medlemsstaterne og mere gunstige betingelser for sammenføring af sårbare personer, navnlig uledsagede mindreårige, med deres familie eller slægtninge. Indholdet af Rådets fælles holdning stemmer derfor i vidt omfang overens med Kommissionens forslag og har Kommissionens opbakning.