

30.09.2016

Dansk Flygtningehjælps bemærkninger til Grund- og Nærhedsnotat om omarbejdning af Dublin-forordningen

Dansk Flygtningehjælp takker indledningsvist for muligheden for at fremkomme med bemærkninger til EU Kommissionens forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen. Dansk Flygtningehjælp har i mange år ydet juridisk rådgivning til asylansøgere i Dublin-proceduren, og har siden overgangen til den nuværende Dublin-forordning haft en formel rolle som retshjælp for alle, der ønsker at påklage en Dublin-afgørelse til Flygtningenævnet. På baggrund af dette arbejde har Dansk Flygtningehjælp stor viden om det nuværende systems fejl og mangler i forhold til at sikre effektiv beskyttelse af den enkelte asylansøger, herunder hurtig adgang til en asylprocedure i EU+.

Med henblik på at sikre beskyttelsen af asylansøgerees rettigheder, samt at asyl-og dublinsystemet kan fungere, finder Dansk Flygtningehjælp, at det er af afgørende betydning, at et reformeret Dublin-system lever op til følgende principper:

1. **Respekterer asylansøgerees fundamentale rettigheder** og i særlig grad tager højde for personer med specifikke sårbarheder og/eller behov, f.eks. uledsagede mindreårige.
2. **Holder familier samlet og forener familiemedlemmer, der er blevet adskilt inden for Europas grænser.** Hvad enten der er tale om en indledende omfordelingsmekanisme eller en egentlig Dublin-procedure er det afgørende for systemets bæredygtighed at princippet om at holde familiemedlemmer sammen kommer før administrative hensyn.
3. **Sikrer solidaritet mellem medlemsstaterne.** Såfremt systemet ikke tager højde for om fordelingen af ansvar i Europa er nogenlunde fair, risikeres det at både beskyttelsen af asylansøgerees rettigheder samt systemets effektivitet lider skade.
4. **Giver den enkelte asylansøger hurtig og effektiv adgang til en fair asylprocedure i Europa.** Besværlige procedurer er til hinder for en hurtig og effektiv vurdering af, hvorvidt den enkelte asylansøger har et beskyttelsesbehov eller ej.
5. **Undgår unødvendig sekundær bevægelse.** Dette gøres bedst ved at sikre bedre beskyttelse og modtageforhold i grænselandene, sikre at familier ikke skilles ved at tage hensyn til hvor i EU+ asylansøgere har slægtinge eller på anden vis meningsfuld tilknytning samt gennem hurtig adgang til bedre information om Dublin-reglerne. Tvang og 'straffeforanstaltninger' er omkostningsfulde og ineffektive – både målt i menneskelige og økonomiske ressourcer – og bør derfor undgås.

Kommissionens forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen ("Dublin IV")

Den 4. maj 2016 fremlagde EU Kommissionen forslag til første del af lovpakken til et reformeret fælleseuropæisk asylsystem. Denne del indeholdt et forslag til en reformeret Dublin-forordning, en reformeret Eurodac-forordning samt en forordning til etablering af et EU asyl agentur. Danmark er via en parallel aftale tilsluttet Dublin- og Eurodac forordningen, men er ikke tilsluttet de øvrige direktiver og forordninger i asylsystemet, som kommissionen den 13. juli 2016 fremlagde i omarbejdet version.

Kommissionens forslag til Dublin IV beskrives i et studie bestilt af Europa Parlamentets LIBE Komité som værende:

"the current Dublin system with a more coercive twist, and it is unlikely that its approval would result in fairer and more efficient responsibility-allocation".¹

I Kommissionens forslag bevares de gældende kriterier til afgørelse af, hvilket land der er ansvarlig for at behandle en asylansøgning indgivet i en medlemsstat. Herudover har et forsøg på at strømline procedurerne blandt andet ført til en forkortelse af tidsfrister, at en fastlæggelse af ansvarlig medlemsstat blot kan finde sted én gang samt at omfanget af klageadgangen indsnævres.

Et overordnet formål med Dublin IV er tillige at modvirke "misbrug" og sekundære bevægelser, dvs. at personer, der enten er indrejst ulovligt fra et tredjeland til en given medlemsstat og evt. har afgivet fingeraftryk til Eurodac, rejser videre til et andet EU+ land og indgiver anmodning om asyl.

For at modvirke den ubalance forslaget kan medføre mellem medlemsstater med og uden eksterne grænser, introducerer Kommissionens forslag en "korrigerende omfordelingsmekanisme", som automatisk træder i kræft, når et land når 150 % af en på forhånd fastsat distributionsnøgle.

Dansk Flygtningehjælp bakker op om:

- **At definitionen af familiemedlemmer (i forordningens art. 2g) udvides** fra blot at omfatte kernefamilie til også at omfatte søskende. Ligeledes ændres formuleringen således, at det ikke kun er familie dannet i hjemlandet, der er omfattet, men også familie dannet i transit. Dansk Flygtningehjælp har gennem sin rådgivning været i kontakt med mange familier, der er blevet adskilt inden for Europas grænser grundet for snævre familiebestemmelser, og ser derfor udvidelsen som et velkomment skridt i retning af at bidrage til at asylansøgere får mulighed for at udøve deres familieliv og derved bedre grundlag for en succesfuld integration.

¹ Directorate General for Internal Policies - Policy Department C: Citizens' Rights and Constitutional Affairs Civil Liberties, Justice and Home Affairs, The Reform of the Dublin III Regulation 2016.

- At der introduceres **en fast omfordelingsmekanisme** til at kunne håndtere situationer, hvor medlemsstaters asylsystemer er under særligt pres. Det er bl.a. hensigtsmæssigt i forhold til at styrke systemets bæredygtighed, herunder medlemslandenes incitament til at overholde deres forpligtelser i medfør af Dublin-forordningen, f.eks. til at optage fingeraftryk ved ankomst. En mere solidarisk tilgang til ansvarsfordeling af asylansøgere kan desuden bidrage til at sikre, at enkelte landes asylsystemer sættes under for stort et pres, og at dette fører til uværdig behandling af asylansøgere som det f.eks. har været tilfældet i lande som Grækenland, Italien og Ungarn.
- At der fortsat er et overordnet mål om at **sikre hurtig og effektiv adgang til asylprocedurer**, f.eks. uden langvarige forhandlinger mellem medlemsstaterne. Ligeledes finder Dansk Flygtningehjælp at det både er i medlemsstaternes og asylansøgernes interesse at undgå unødvendig sekundær bevægelse.
- At der indføres klageadgang i sager hvor en medlemsstat **undlader at anmode et andet land** om overtagelse af en ansøger, der oplyser at have familiemedlemmer i en anden medlemsstat (art. 28, stk. 5). I en dansk kontekst vurderes der at være tale om et fåtal af sager – om end ændringen kan have stor betydning for de omhandlede asylansøgere.
- At antallet af kvoteflygtninge indgår i den optælling, der kan udløse omfordelingsmekanismen. Medlemsstaterne har således et positivt incitament til at påtage sig et ansvar for de flygtninge, som UNHCR vurderer, har behov for genbosætning.

Dansk Flygtningehjælp finder det problematisk,

- At Kommissionen foreslår, at Dublin-forordningens hierarki i det væsentlige bibeholdes. I stedet for at udnytte muligheden for at skabe et bæredygtigt Dublin-system, der i højere grad tager højde for hvor ansøgere har et "meningsfuldt tilknytningsforhold" end hvilket land de først er indrejst i, bibeholdes kriteriet om at det land en ansøger først er indrejst i er det ansvarlige, såfremt ansøger ikke har familie i snæver forstand, visum eller opholdstilladelse i et andet land. I praksis vil ansvaret således i endnu højere grad i flertallet af sager "ende" hos grænselandene.
- At risikoen for at grænselandenes asylsystemer overbebyrdes forøges af, at grænselandet pålægges at introducere en procedure til vurdering af spørgsmålet om afvisning til sikkert 3. land eller første asylland som foreslås placeret inden Dublin-proceduren. Med tanke for de nuværende administrative udfordringer, er der stor risiko for at dette "ekstra lag" af procedure, kan belaste – især grænselandenes – procedurer betydeligt.
- At den pålagte vurdering af afvisningsspørgsmålet dels risikerer at underminere effektiv flygtningebeskyttelse og dels at forskybe ansvaret til tredjelande, der i forvejen bærer en større del af byrden, ikke mindst ved at "sænke baren" for vurderingen af især 'sikkert tredjeland'. Dansk Flygtningehjælp finder ikke, at den danske anvendelse af princippet om sikre

tredjelande traditionelt har givet anledning til problematisk beskyttelsespraksis. Det anses dog for særdeles problematisk i lyset af EU-Tyrkiet aftalen, og i denne forbindelse EU's pres på de græske myndigheder i forhold til at afvise asylansøgere til Tyrkiet, blot disse er rejst igennem Tyrkiet inden ankomst til Grækenland samt i lyset af den foreslåede ændring af EU definitionen af et sikkert tredjeland i det fremlagte forslag til en forordning til fælles asylprocedurer (art. 45)², hvor kravene til et sikkert tredjeland netop 'sænkes', således at transit gennem et land fremover er tilstrækkeligt som 'forbindelse' til det tredjeland.

- **At det ensidige fokus på sanktioner og tvang for at hindre sekundære bevægelser er yderst problematisk**, da omkostningerne for både systemet og de berørte asylansøgere kan være store. Den påkrævede brug af hasteprocedure og fratagelse af modtageforhold er helt urimeligt og bør fjernes. Dansk Flygtningehjælps erfaring er, at der ikke er grundlag for at antage, at der er forbindelse mellem sekundær bevægelse og behovet for beskyttelse, og forbuddet mod refoulement er naturligvis helt upåvirket af sådanne omstændigheder. **Dansk Flygtningehjælp finder, at det er afgørende, at et reformeret Dublin-system adresserer de grundlæggende udfordringer i systemet**, fremfor blot at sanktionere asylansøgere for ikke at handle, som man ønsker det. Helt afgørende for en asylansøgers sekundære bevægelse er, ifølge Dansk Flygtningehjælps erfaring, hvor pågældende har familie eller slægtninge samt uværdige forhold i det første ankomstland. Dansk Flygtningehjælp har rådgivet en lang række asylansøgere (også mindreårige), der er blevet udsat for alvorlige krænkelse i andre EU lande. Her har bl.a. været tale om vold og seksuelle overgreb begået af myndigheds personer, langvarig fængsling uden domstolsprøvelse på grund af ulovlig indrejse samt ophold på gaden. Disse er forhold, som EU bør adressere hurtigst muligt.
- **At det i lyset af de markante forpligtelser der pålægges asylansøgerne er problematisk, at der ikke er større krav til rådgivning og information til asylansøgerne**, end det er tilfældet. Det er Dansk Flygtningehjælps erfaring, at sekundær bevægelse i visse tilfælde kan bunde i manglende information og rådgivning af asylansøgere om Dublin-proceduren og de rettigheder og forpligtelser, som det indebærer for ansøgeren. Mange asylansøgere får ganske enkelt ikke formidlet Dublin-reglerne på en forståelig måde. Det er ydermere Dansk Flygtningehjælps erfaring, at nogle asylansøgere er blevet misinformeret om fx fingeraftryks betydning. Fejlinformering medfører en manglende tiltro til systemet, hvilket kan lede til sekundær bevægelse, fordi asylansøgere naturligt søger at sikre, at de fx ikke skilles fra familiemedlemmer.
- **At Kommissionen har lagt op til at ændre reglerne for uledsagede mindreårige således, at en mindreårig vil kunne overføres 'medmindre det påvises, at dette ikke tjener den mindreåriges tarv bedst'** (art. 10,

² "Regulation of the European parliament and of the council establishing a common procedure for international protection in the Union and repealing Directive 2013/32/EU". Forslag til ændring af det nugældende asylprocedure direktiv til en forordning blev fremlagt af Kommissionen den 13. juli 2016. Danmark er ikke tilsluttet afslaget, men kan være bundet af specifikke bestemmelser, såfremt der er direkte henvisninger hertil i Dublin-forordningen.

stk. 4). Kommissionen lægger herved afstand til EU-domstolens allerede etablerede præcedens, hvorefter udgangspunktet er, at en Dublin-overførsel af en uledsaget mindreårig til en anden medlemsstat vil stride mod hensynet til barnets tarv, når dennes familie eller slægtninge ikke opholder sig i den modtagende stat.³ Dansk Flygtningehjælp bemærker i den forbindelse, at uledsagede mindreårige er en yderst sårbar gruppe med helt særlige behov. Et reformeret Dublin-system, der som udgangspunkt forudsætter, at en overførsel af en uledsaget mindreårig vil være i barnets tarv, er yderst problematisk.

- **At klageadgangen under Dublin IV begrænses.** EU-domstolen har flere gange fastslået, at den nuværende Dublin-forordning omfatter klageadgang over anvendelsen af forordningens bestemmelser, og derved ikke kun krænkelse af fundamentale rettigheder.⁴ Kommissionens forslag lægger imidlertid op til, at klageadgangen begrænses til sager vedr. art. 3, stk. 2 (risiko for umenneskelig eller nedværdigende behandling), art.10-13 (mindreårige og familiebestemmelserne) samt art. 18 (afhængighed). Dansk Flygtningehjælp finder det problematisk, at man på denne måde mindsker klageadgangen i Dublin-proceduren og således hindrer asylansøgere ret til effektive retsmidler (EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder, art. 47).
- **At familiedefinitionen (i art. 2g) ikke udvides yderligere.** Dansk Flygtningehjælp finder som nævnt ovenfor, at en udvidelse af familiedefinitionen i art. 2g er meget positiv. Men finder det beklageligt, at familiebegrebet ikke er foreslået udvidet til også at gælde voksne børn, som minimum ugifte, der endnu ikke har stiftet selvstændig familie.
- **At omfordelingsmekanismen først træder i kraft ved 150 pct.** Dansk Flygtningehjælp mener, at distributionsnøglen bør træde i kraft allerede når en medlemsstat når 100 pct. af deres respektive andel af asylansøgere. Hvis det først – som angivet i forslaget – sker ved 150 pct. af den fastsatte distributionsnøgle, er der risiko for, at det pågældende lands myndigheder *allerede* er under særligt pres, og at den værdige behandling af asylansøgere lider skade som konsekvens heraf, som i praksis er sket i flere grænselande. Desuden finder Dansk Flygtningehjælp det problematisk, at fordelingsmekanismen foreslås at være "automatisk" (et system det foreslåede EU Asyl Agentur skal forestå), dvs. at man af effektivitetshensyn bl.a. ikke inddrager asylansøgere familieforhold, når det besluttes, hvilket land en asylansøger skal omfordeles til. Først ved ankomst til dette land, kan en evt. Dublin-procedure finde sted såfremt ansøger har familie i en anden (tredje) medlemsstat. Endelig finder Dansk Flygtningehjælp, at muligheden for at betale

³ M.A. and Others v. UK (C-648/11) af 6. juni 2013, præmis 55: "*Idet de uledsagede mindreårige udgør en gruppe af særligt udsatte personer, er det vigtigt, at proceduren til fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, ikke forlænges mere end strengt nødvendigt, hvilket i princippet indebærer, at de ikke bliver overført til en anden medlemsstat.*" Og videre i præmis 66: "*...hvor en uledsaget mindreårig, som ikke har nogen familiemedlemmer, der befinder sig lovligt på en medlemsstats område, har indgivet ansøgninger om asyl i mere end en medlemsstat, er den »medlemsstat, der er ansvarlig«, den medlemsstat, hvori denne mindreårig befinder sig efter dér at have indgivet en asylansøgning.*"

⁴ Mehrdad Ghezlbash mod Staatssecretaris van Veiligheid en Justitie, (Sag C-63/15) af 7. juni 2016 og George Karim mod Migrationsverket, C-155/15 af 7. juni 2016

sig fra sit ansvar i fordelingsmekanismen i en periode på op til 12 måneder er både ulogisk og usolidarisk.

- **At asylansøgerens eventuelle meningsfulde tilknytning ikke inddrages i omfordelingsmekanismen.** Dette kan føre til fortsat ureguleret sekundær bevægelse og desuden vanskeliggøre en mulig senere integrationsproces. Hensyntagen til asylansøgernes meningsfulde tilknytning vil desuden formodentligt være en langt billigere og mere effektiv måde at begrænse sekundære bevægelser på.

Danmarks position

Det fremgår af Grund- og Nærhedsnotat om forslag til omarbejdning af Dublin-forordningen at der *"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 omfordelingsorden. Danmark står samtidig fast på, at asyl- og indvandringspolitikken fastlægges i Danmark."*

Dansk Flygtningehjælp er enig i, at Danmarks deltagelse i Dublin-samarbejdet bør fastholdes. De seneste års udfordringer i forhold til effektiv beskyttelse af flygtninge i Europa synliggør, at der er behov for at medlemsstaterne samarbejder og udviser solidaritet med hinanden. Dansk Flygtningehjælp mener derimod ikke, at Danmark bør stå uden for en obligatorisk omfordelingsorden. Dansk Flygtningehjælp stiller sig endvidere tvivlende over for, om det juridisk skulle være muligt for Danmark blot at deltage i dele af Dublin-samarbejdet grundet forholdene vedrørende Danmarks tidligere indgåede parallelaftale vedrørende Dublin-forordningen.

Dansk Flygtningehjælp har gennem vores arbejde med Dublin sager i Danmark samt vores aktuelle humanitære operation i Grækenland og via vores store netværk i Europa stor erfaring med området. På baggrund af denne erfaring vil vi med glæde bidrage løbende med input og bemærkninger til den forestående forhandlingsproces.

Med venlig hilsen,



Andreas Kamm,
Generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp
E-mail: andreas.kamm@drc.dk
Telefon direkte: 3373-5130