



Oversigtsnotat om Dublin-forordningen

Udarbejdet af Dorte Smed, Asyl og Repatriering, november 2007

Baggrund

Dublin-forordningen trådte i kraft i Danmark den 1. april 2006 som afløser for Dublin-konventionen. I Udlændingeloven § 29a fremgår det, at ”En udlænding kan afvises, overføres eller tilbageføres til et andet EU-land efter reglerne i Dublinforordningen.”. Dublin-forordningen er en aftale mellem EU-landene, som skal sikre, at en asylansøgning, der indgives i et af EU-landene, behandles af ét og kun ét af landene. Ud fra forordningens kriterier afgøres det hvilket EU-land, der er ansvarlig for behandlingen af en given asylansøgning. Udover EU-landene omfatter Dublin-forordningen Norge og Island, der har indgået en associeringsaftale med EU. De herefter beskrevne regler vedrørende EU-lande gælder således tilsvarende for Norge og Island.

Kriterier til afgørelse af hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylsag

Kriterierne er rangordnede som følger:

1. Hvis asylansøgeren er uledsaget mindreårig, er det land, hvor et medlem af vedkommendes familie (typisk forældre eller værge) befinder sig lovligt, ansvarlig. Hvis der ikke findes et sådan familiemedlem, er det det land, hvori der først er indgivet asylansøgning, der er ansvarlig. De herefter nævnte kriterier finder således ikke anvendelse for uledsagede mindreårige asylansøgere. (Df) Art. 6.
2. Hvis asylansøgeren har et familiemedlem (ægtefælle, ugift partner i fast forhold, mindreårigt barn, samt forældre eller værge til en mindreårig asylansøger), der er anerkendt som flygtning i et andet EU-land, er det dette land, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, såfremt den pågældende ønsker det. Df. Art. 7.
3. Hvis asylansøgeren har et familiemedlem (ægtefælle, ugift partner i fast forhold, mindreårigt barn, samt forældre eller værge til en mindreårig asylansøger), der har en asylansøgning under 1. instans behandling i et andet EU-land, er det dette land, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, såfremt den pågældende ønsker det. Dette forudsætter dog, at familieforholdet eksisterede i hjemlandet. Df. Art. 8.
4. Hvis asylansøgeren har en gyldig opholdstilladelse i et EU-land, er det dette land, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Df. Art. 9, stk. 1.
5. Hvis asylansøgeren er i besiddelse af et gyldigt visum, er det det EU-land, der har udstedt visumet, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Df. Art. 9, stk. 2.
6. Hvis asylansøgeren er i besiddelse af flere gyldige opholdstilladelser eller visa, udstedt af forskellige EU-lande, bliver længden af det lovlige ophold eller tidspunktet for udløbet af det lovlige ophold afgørende. Df. Art. 9, stk. 3.

7. Hvis asylansøgeren *har været* i besiddelse af en opholdstilladelse eller et visum i et EU-land, er dette land fortsat ansvarligt for behandling af asylansøgningen, hvis opholdstilladelsen er udløbet for mindre end to år siden/visum udløbet for mindre end seks måneder siden og hvis ansøgeren ikke har forladt medlemsstaternes område. Df. Art. 9, stk. 4

- Ansvar for behandlingen af en asylansøgning gælder efter kriterierne i pkt. 4 - 7 uanset en opholdstilladelse eller et visum måtte være udstedt på grundlag af fiktiv identitet eller falske dokumenter. Df. Art. 9, stk. 5
8. Dernæst tilfalder ansvaret det EU-land, hvortil asylansøgeren ulovligt har overskredet grænsen fra et ikke EU-land. Dette forudsætter dog, at grænsepassagen kan påvises på grundlag af nærmere opstillede beviser eller indicier. Dette ansvar ophører 12 måneder efter den dato, hvor grænsen blev passeret. Df. Art. 10, stk. 1.
9. Hvis en asylansøger, der ikke er lovligt indrejst, har opholdt sig i et EU-land i en sammenhængende periode på mindst fem måneder forud for indgivelsen af asylansøgningen, bliver dette land ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Dette forudsætter dog, at opholdet kan påvises på grundlag af nærmere opstillede beviser eller indicier. Df. Art. 10, stk. 2.
10. Hvis en asylansøger rejser ind i et EU-land, hvor han/hun er fritaget for visumpligt, er dette land ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Df. Art. 11.
11. Hvis en asylansøgning indgives i en lufthavns internationale transitområde i et EU-land, er dette EU-land ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen. Df. Art. 12.
12. Hvis det ikke på grundlag af de øvrige kriterier kan afgøres hvilket EU-land, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, er det det første EU-land, som ansøgningen indgives til, der er ansvarlig for behandlingen. Df. Art. 13.

Særligt vedrørende familier:

Hvis flere medlemmer af en familie indgiver en asylansøgning i samme EU-land på samme eller næsten samme tidspunkt og hvor forordningens kriterier ville medføre at familien blev adskilt, bliver følgende kriterier afgørende for hvilket land, der er ansvarlig for behandlingen af alle asylansøgningerne:

1. Det EU-land, der ifølge kriterierne ville være ansvarlig vedrørende flest af familiemedlemmerne, og ellers
2. Det EU-land, der ifølge kriterierne ville være ansvarlig vedrørende det ældste familiemedlem. Df. Art. 14.

Staternes ret til at behandle en asylansøgning – uanset ovennævnte kriterier

Uanset hvilket EU-land, der ifølge forordningens kriterier er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, har et EU-land, der modtager en asylansøgning, altid ret til at behandle denne asylansøgning. I så fald bliver dette land ansvarlig ifølge forordningen. Df. art. 3, stk. 2.

Ligeledes kan ethvert EU-land efter anmodning fra et andet EU-land af humanitære grunde beslutte, at behandle en asylansøgning. De humanitære grunde kan navnlig være familiemæssige eller kulturelle hensyn. I så fald bliver dette land ansvarlig. De berørte personer skal give samtykke hertil. Df. Art. 15 (den humanitære klausul).

Ovennævnte bestemmelser er inkorporeret i Udlændingelovens (Ul.) § 48c, hvoraf det fremgår, at uanset reglerne i §§ 48a og 48b om bl.a. afvisning, overførsel og tilbageførsel kan Udlændingesservice af humanitære hensyn beslutte at behandle en asylansøgning her i Danmark, hvis asylansøgeren ønsker det.

Overtagelse og tilbagetagelse

Når en udlænding søger asyl i Danmark, har Rigspolitiet som det første til opgave at fastlægge identitet, nationalitet og rejserute. På grundlag heraf vurderer Udlændingesservice, om et andet EU-land i overensstemmelse med Dublin-forordningen er ansvarlig for behandling af asylansøgningen. Hvis et andet EU-land vurderes at være ansvarlig, anmoder Udlændingesservice normalt dette land om at overtage/tilbagetage asylansøgeren. Ul. § 48a.

Sager, der kan behandles i åbenbart grundløs haste procedure, behandles som udgangspunkt ikke i Dublin procedure. Overførsel/tilbageførsel til et andet EU-land vil således normalt ikke finde sted i disse sager. Ordningen er indført administrativt primært af procesøkonomiske hensyn.

Hvis en asylansøger allerede har indgivet ansøgning i et EU-land og så efterfølgende er rejst videre til et andet EU-land, og dér enten har indgivet en ny asylansøgning eller blot opholder sig ulovligt, tales om *tilbagetagelse/tilbageførsel*. Når et EU-land er ansvarligt uden at have modtaget en asylansøgning fra pågældende asylansøger, tales om *overtagelse/overførsel*. Df. Art. 16.

Et EU-land har tre måneder fra en asylansøgning er indgivet til at anmode et andet EU-land om i overensstemmelse med forordningen at overtage en asylansøger. Fremsættes anmodningen ikke inden for denne frist, påhviler ansvaret for at behandle asylansøgningen det EU-land, som ansøgningen er indgivet til. Vedrørende tilbagetagelser findes der ingen tidsfrister for fremsættelse af anmodning. Df. Art. 17.

Et EU-land, der anmodes om at overtage en asylansøger fra et andet EU-land, har to måneder til at tage stilling til anmodningen. Hvis der ikke gives svar inden denne frist, anses anmodningen for at være accepteret. Df. Art. 18.

Et EU-land, der anmodes om at tilbagetage en asylansøger fra et andet EU-land, har en måned til at tage stilling til anmodningen. Hvis anmodningen bygger på oplysninger fra Eurodac, er fristen to uger. Hvis der ikke gives svar indenfor disse frister, anses anmodningen for at være accepteret. Df. Art. 20.

Asylansøgeren skal have besked om en forestående tilbageførsel/overførsel til et andet EU-land. Afgørelsen skal være begrundet. Afgørelsen kan påklages eller indbringes for en domstol. Dette har dog ikke opsættende virkning. Df. Art. 19 og art. 20.

Udlændingesservices afgørelse om at tilbageføre/overføre asylansøgeren til et andet EU-land, kan påklages til Ministeriet for flygtninge, indvandrere og integration. Ul. § 48d. Klagen har ikke opsættende virkning.

Tilbageførslen/overførslen skal gennemføres indenfor seks måneder – en frist, der under nærmere givne omstændigheder kan udsættes til 12 eller 18 måneder – ellers falder ansvaret for behandling af asylansøgningen tilbage på det EU-land, hvortil ansøgningen er indgivet. Df. Art. 19 og art. 20.

Et EU-lands ansvar bortfalder,

- hvis et andet EU-land giver opholdstilladelse til asylansøgeren, eller
- hvis asylansøgeren har forladt EU-området i minimum tre måneder, eller
- hvis asylansøgningen er trukket tilbage eller der er meddelt afslag på asyl, og det ansvarlige EU-land har iværksat foranstaltninger til tilbagesendelse til hjemlandet. Df. Art. 16.

Dublin-forordningens anvendelse i Danmark

I 2006 har Danmark anmodet et andet EU-land om tilbagetagelse/overtagelse af en asylansøger i 418 tilfælde. I 93 % af sagerne blev tilbagetagelsen/overtagelsen accepteret. De fleste tilbagetagelser/overtagelser skete til Tyskland, Frankrig og Sverige.

I 2006 blev Danmark anmodet om at tilbagetage/overtage en asylansøger fra et andet EU-land i 393 tilfælde. I 74 % af sagerne accepterede Danmark. De fleste tilbagetagelser /overtagelser skete fra Sverige, Norge og Tyskland.

Udlændingesservice oplyser, at de fleste anmodninger om tilbagetagelse/overtagelse fra Danmark sker med henvisning til, at asylansøgeren er i besiddelse af et visum eller en opholdstilladelse i et andet EU-land (Df. Art. 9), at asylansøgeren ulovligt har passeret en grænse – oftest Grækenland – (Df. Art. 10, stk. 1) eller at en asylansøgning allerede er eller har været under behandling i et andet EU-land (Df. Art. 16, litra c, d, og e). Udlændingesservice oplyser videre, at den humanitære klausul (Df. 15) kun anvendes i meget begrænset omfang i Danmark.

Kritikpunkter vedrørende Dublin-forordningen

Her skal blot kort nævnes nogle af de punkter, der fra forskellig side har givet anledning til kritik af Dublin-forordningen. Kritikpunkterne relaterer sig ikke specifikt til Danmark:

- Asylansøgere afskæres i nogle tilfælde fra fuld prøvelse af deres asylansøgning, fordi sagen i nogle lande lukkes, når asylansøgeren forsvinder (rejser videre til et andet land) og ikke umiddelbart kan genåbnes når de så senere er tilbagetaget.
- Mulighederne for sammenføring af familier er ikke gode nok – forordningen opererer med et meget snævert familiebegreb. Og mulighederne udnyttes desuden ikke altid fuldt ud.
- Den manglende opsættende virkning af en klage over afgørelse om overtagelse/tilbagetagelse.
- Omfattende brug af frihedsberøvelse af asylansøgere der afventer overtagelse/tilbagetagelse.
- Dublin-forordningen forudsætter en harmonisering af EU-landenes asyllovgivning som ikke eksisterer.
- Dublin-forordningen 'flytter bare rundt' på asylansøgerne.

- Dublin-forordningen løser ikke 'burden-sharing' problemet. Det er fortsat nogle enkelte lande, der står med ansvaret for langt de fleste asylansøgere i EU.

Kilder

- Rådets forordning Nr. 343/2003 af 18. februar 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.
- Udlændingeret, 3. udgave. Jurist- og Økonomforbundets Forlag.
- ECRE's Summery report on the Application of the Dublin II Regulation in Europe, marts 2006.
- www.nyidanmark.dk Afsnittet om Dublin-forordning.