

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE
INDVANDRERE OG INTEGRATION



NOTAT

Dato: 20. august 2007
Kontor: Internationalt kontor
J.nr.: 2007/4050-1006

INM 258

Grundnotat vedrørende Kommissionens grønbog om det fremtidige fælles europæiske asylsystem (KOM(2007) 301 endelig)

Resumé

Kommissionen fremlagde den 6. juni 2007 en grønbog om det fælles europæiske asylsystem. Formålet med grønbogen er at tjene som udgangspunkt for de videre overvejelser om udformningen og gennemførelsen af anden fase af det fælles europæiske asylsystem, som ifølge Haag-programmet skal vedtages inden udgangen af 2010. Grønbogen indeholder en række forslag og overvejelser vedrørende de forskellige aspekter af asylområdet, herunder asylprocedurer, modtageforhold, integration samt den eksterne dimension. Grønbogen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Grønbogen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Danmark er positiv over for Kommissionens fremsættelse af grønbogen som et grundlag for en generel debat om, hvorledes asylområdet i EU skal udvikles.

1. Baggrund

Det følger af EF-traktatens artikel 63, nr. 1), litra a), at Rådet inden fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden vedtager foranstaltninger vedrørende asyl i overensstemmelse med Genève-konventionen af 28. juli 1951 og protokollen af 31. januar 1967 om flygtnings retsstilling og andre relevante aftaler, inden for følgende områder a) 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, b) minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, c) minimumsstandarder for tredjelandstatsborgeres opnåelse af status som flygtning, samt d) minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling eller fratagelse af flygtningestatus.

Det følger endvidere af EF-traktatens artikel 63, nr. 2), litra a), at Rådet inden fem år efter Amsterdam-traktatens ikrafttræden vedtager foranstaltninger vedrørende flygtninge og fordrevne på følgende områder, a) minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse af fordrevne fra tredjelande, der ikke kan vende tilbage til deres hjemland, og for personer, der i øvrigt har behov for international beskyttelse, samt b) fremme af en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne og følgerne heraf.

Det Europæiske Råd vedtog på sit møde den 15.-16. oktober 1999 et flerårigt program på området for retlige og indre anliggender (Tammerfors-programmet). Det fremgår blandt andet af programmet, at man vil arbejde i retning af at oprette et fælles europæisk asylsystem. Efterfølgende er følgende retsakter blevet vedtaget som led i gennemførelsen af første fase af det fælles europæiske asylsystem: 1) Forordning 2725/2000 om oprettelse af Eurodac, 2) direktiv 2001/55/EF om minimumstandarder for midlertidig beskyttelse, 3) forordning 343/2003 om ansvaret for behandlingen af asylansøgnings, 4) direktiv 2003/9/EF om modtagelse af asylansøgere, 5) direktiv 2004/83/EF om definitionen på asyl og subsidiær beskyttelse og 6) direktiv 2005/85/EF om asylprocedurer.

Som opfølgning på Tammerfors-programmet vedtog Det Europæiske Råd på sit møde den 4.-5. november 2004 et nyt flerårigt program på området for retlige og indre anliggender (Haag-programmet). Det fremgår af Haag-programmet, at formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der bevilges asyl eller subsidiær beskyttelse, og at det skal bygge på en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genève-konventionen og andre relevante traktater og baseres på en grundig og fuldstændig evaluering af de retsinstrumenter, der er vedtaget i første fase. Det fremgår endelig af programmet, at Kommissionen opfordres til at afslutte evalueringen af retsinstrumenterne fra første fase i 2007 og forelægge andenfaseinstrumenterne og -foranstaltningerne for Rådet og Europa-Parlamentet til vedtagelse inden udgangen af 2010.

I Kommissionens meddelelse om Gennemførelsen af Haag-programmet fra 28. juni 2006 anfører Kommissionen, at den i 2007 vil fremlægge en grønbog om EU's asylpolitik.

På den baggrund fremlagde Kommissionen den 6. juni 2007 en grønbog om det fælles europæiske asylsystem.

Senere fremlæggelse af forslag på baggrund af drøftelserne af grønbogen ventes at ske med hjemmel i afsnit IV i EF-traktaten.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit IV i EF-traktaten, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

2. Formål og indhold

Formålet med grønbogen er at tjene som udgangspunkt for de videre overvejelser og drøftelser om gennemførelsen af anden fase af det fælles europæiske asylsystem. Kommissionens fremsættelse af grønbogen skal i den forbindelse også ses i sammenhæng med, at Haag-programmet på asylområdet lægger op til, at retsinstrumenter og foranstaltninger med henblik på endelig gennemførelse af det fælles europæiske asylsystem skal vedtages inden udgangen af 2010. Grønbogen skal endvidere ses i lyset af erfaringerne vedrørende gennemførelsen af allerede eksisterende retsakter på asylområdet, og at der endnu er udestående evalueringer af alle retsakter på asylområdet, bortset fra Dublin-systemet, og at flere af

disse enten først er implementeret i medlemsstaternes lovgivning inden for de senere år, eller at fristen for implementering endnu ikke er udløbet.

Ifølge grønbogen bør målene for anden fase være at opnå både en højere fælles beskyttelsesstandard og større lighed med hensyn til beskyttelsen i EU og at sikre større solidaritet mellem EU-medlemsstaterne.

Grønbogens udgangspunkt er, at der i denne anden fase anvendes en integreret og bred tilgang til asyl, og at alle aspekter i forbindelse med asylprocessen søges forbedret, herunder de nuværende EU-regler på asylområdet.

På den baggrund skitseres i grønbogen en række mulige områder for yderligere harmonisering af medlemsstaternes lovgivning og foranstaltninger på asylområdet, og Kommissionen stiller en række spørgsmål, som skal bidrage til de videre overvejelser om udviklingen af asylområdet i EU.

Grønbogen lægger op til, at der skal ske overvejelser om behovet for yderligere harmonisering af medlemsstaternes asylprocedurer. Det fremgår, at det blandt andet kan overvejes, hvordan der kan fastlægges en egentlig fælles asylprocedure, og hvordan en obligatorisk enhedsprocedure bør udformes. Herudover skal der ske overvejelser om mulighederne for at indføre fælles asylsagsbehandling.

Grønbogen behandler også området for modtagelsesbetingelser og –forhold for asylansøgere. I den forbindelse fremhæves asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet som et muligt område for yderligere regelharmonisering. Herudover rejses spørgsmålet om behovet for yderligere harmonisering af de materielle vilkår i forbindelse med modtagelse af asylansøgere. Endvidere lægges der op til, at det overvejes, hvorvidt der er behov for, at der fastlægges mere præcise regler for betingelser, i overensstemmelse med retspraksis fra Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, for årsagerne til og varigheden af tilbageholdelse af asylansøgere.

Der lægges i grønbogen også op til drøftelser om vedtagelse af yderligere harmoniseringer og fælles standarder for så vidt angår forhold vedrørende anerkendelse af flygtninge. Mulige modeller for skabelse af en ensartet status for flygtninge og personer, der indrømmes subsidiær beskyttelse, er et andet spørgsmål, der rejses i grønbogen. Herudover fremhæves spørgsmålet om, hvorvidt flere kategorier af personer, der ikke kan tilbagesendes, herunder eksempelvis uledsagede mindreårige og personer med dårligt helbred, bør være harmoniseret under EU-lovgivningen. Endelig lægges der op til, at det bør undersøges nærmere, om der bør etableres en EU-mekanisme til gensidig anerkendelse af nationale asylafgørelser og åbnes mulighed for at overføre ansvaret for at yde beskyttelse.

I grønbogen lægges desuden op til, at mulige tiltag og foranstaltninger vedrørende situationen for udsatte grupper undersøges. Dette gælder dels i forhold til mere præcise bestemmelser om identificering og behandling af de mest udsatte asylansøgere, dels i forhold til mulige foranstaltninger vedrørende styrkelse af medlemsstaternes nationale kapacitet til effektivt at tage sig af de mest udsatte personer.

I overensstemmelse med EU's generelt stigende fokus på integrationsområdet indeholder grønbogen et oplæg vedrørende integration af personer, der er indrømmet international beskyttelse. I den forbindelse fremhæves vigtigheden af integration på arbejdsmarkedet. Hvad angår asylansøgere påpeges, at det også kan være nødvendigt at overveje at give asylansøgere adgang til særlige udvalgte integrationsforanstaltninger og –faciliteter med henblik på blandt andet at fremme hurtig integration af de personer, der i sidste instans indrømmes international beskyttelse.

Grønbogen fokuserer også på det praktiske samarbejde på asylområdet. Særligt kan fremhæves spørgsmålet om udformningen af et eventuelt fremtidigt europæisk støttekontor, som der henvises til i Haag-programmet. Som et muligt ansvarsområde nævnes uddannelsesaktiviteter for parter involveret i asylprocessen samt tilvejebringelse af strukturel støtte til de asylbehandlingsaktiviteter, medlemsstaterne eventuelt måtte iværksætte sammen i fremtiden. Kontoret kan også etablere og styre asylekspert-teams og gennemførelse af regionale beskyttelsesprogrammer.

Grønbogen indeholder også spørgsmål vedrørende solidaritet og byrdefordeling. På baggrund af evalueringen af Dublin-systemet, der blev offentliggjort den 6. juni 2007, lægges der op til, at det undersøges nærmere, hvorvidt Dublin-systemet bør suppleres med foranstaltninger, der øger en fair fordeling af byrder. Dette kunne ifølge grønbogen dreje sig om indførelse af yderligere fordelingsmekanismer, der kan tage hensyn til andre faktorer, for eksempel nævnes medlemsstaternes evne til at behandle asylansøgninger og til at tilbyde langsigtede løsninger til anerkendte flygtninge. For så vidt angår finansiel solidaritet bør det overvejes, hvorledes effekten af Den Europæiske Flygtningefond kan maksimeres. Endelig rejses spørgsmålet om, hvorvidt der er specifikke finansieringsbehov, som der ikke i tilstrækkelig omfang er taget hensyn til med de eksisterende fonde.

Afslutningsvis lægger grønbogen op til, at mulige tiltag vedrørende den eksterne dimension af den fælles asylpolitik overvejes. Vigtigheden af den eksterne dimension understreges ifølge grønbogen af, at 6,5 mio. af verdens 8,7 mio. flygtninge lever i udviklingslandene. På den baggrund foreslås blandt andet, at man vurderer mulighederne for at styrke de eksisterende regionale beskyttelsesprogrammer, og hvordan EU bedst kan hjælpe tredjelande med at løse asyl- og flygtningeproblemer. Mulige fælles EU-genbosætningstiltag er et andet område af den eksterne dimension, som behandles i grønbogen. Det fremgår også, at problematikken om blandede flygtningestrømme ved de ydre grænser samt EU's rolle som global spiller på flygtningeområdet bør undersøges nærmere. For så vidt angår blandede flygtningestrømme fokuseres blandt andet på mulige yderligere foranstaltninger med henblik på at sikre, at den praktiske gennemførelse af foranstaltninger, der tager sigte på at bekæmpe illegal indvandring, ikke berører asylansøgere adgang til at søge beskyttelse.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Som nævnt ovenfor er EU's retsakter på asylområdet omfattet af det danske forbehold, dog er der for så vidt angår Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen indgået en parallelaftale med Fællesskabet, der på mellemstatsligt grundlag knytter Danmark til de pågældende for-

ordninger. Det bemærkes dog, at dansk ret på asylområdet stort set er på linie med de nu-gældende EU retsakter på området.

Nedenstående gennemgås helt overordnet den danske lovgivning på asylområdet.

3.1 Gældende dansk ret

I det følgende gennemgås gældende dansk ret i forhold til spørgsmål, som rejses under de enkelte afsnit i grønbogen.

Behandling af asylansøgninger

Efter udlændingelovens § 48 a kan udlændingemyndighederne – uden at realitetsbehandle en ansøgning om asyl – afvise en asylansøger, der indrejser i Danmark via et sikkert tredjeland.

Et sikkert tredjeland er et land, der har tiltrådt og faktisk respekterer flygtningekonventionen af 28. juli 1951, og hvor der er adgang til en forsvarlig asylprocedure. Integrationsministeriet undersøger løbende, hvilke lande der kan anses for at være sikre tredjelande i overensstemmelse hermed. Vurderingen af, om et land kan tjene som et sikkert tredjeland, foretages af Integrationsministeriet med inddragelse af Udlændingetjeneste og Rigspolitiet.

Udsendelse af en asylansøger må imidlertid aldrig finde sted til et land, hvor den pågældende 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. udlændingelovens § 48 a, stk. 1, 3. pkt.

Efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, træffer Udlændingetjeneste snarest muligt afgørelse om afvisning, overførsel, tilbageførsel eller udvisning og i givet fald udsendelse, når en udlænding påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7.

Til brug for Udlændingetjenestes afgørelse efter udlændingelovens § 48 a, stk. 1, foretager politiet en undersøgelse med henblik på at fastlægge udlændingens identitet, nationalitet og rejserute og indhente andre nødvendige oplysninger, jf. udlændingelovens § 48 e, stk. 2.

Ansøgning om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 behandles ikke, før Udlændingetjeneste har truffet afgørelse om undladelse af afvisning, udvisning, overførsel eller tilbageførsel og udsendelse, jf. udlændingelovens § 48 a, stk. 2.

Udlændingetjenestes afgørelser efter udlændingelovens § 48 a kan påklages til integrationsministeren, jf. udlændingelovens § 48 d.

Når Udlændingetjeneste har truffet afgørelse om, at en udlænding, der påberåber sig at være omfattet af udlændingelovens § 7, kan opholde sig i Danmark under sagens behandling, registreres den pågældende som asylansøger.

Efter udlændingelovens regler anses en ansøgning om opholdstilladelse fra en udlænding, der påberåber sig at risikere dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf ved en tilbagevenden til hjemlandet (beskyttelsesstatus), også som en ansøgning om opholdstilladelse som konventionsflygtning, jf. udlændingelovens § 7, stk. 2, 2. pkt.

Afslår Udlændingesservice at give opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 anses afgørelsen for påklaget til Flygtningenævnet, jf. udlændingelovens § 53 a, stk. 2.

Efter udlændingelovens § 53 b kan Udlændingesservice efter forelæggelse for Dansk Flygtningehjælp bestemme, at afgørelse i en sag om opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 ikke kan indbringes for Flygtningenævnet, når ansøgningen må anses for åbenbart grundløs, herunder blandt andet når den identitet, som ansøgeren påberåber sig, åbenbart er urigtig.

Endvidere anvendes med hjemmel i udlændingelovens § 53 b en ordning, hvorefter ansøgninger indgivet af asylansøgere tilhørende nationaliteter, for hvilke der hersker en stærk forhåndsformodning om, at de for tiden ikke vil være berettiget til at opnå asyl (de såkaldte listelände), udtages forlods til behandling i åbenbart grundløs-proceduren. Disse landelister er udarbejdet i fællesskab af Udlændingesservice, Dansk Flygtningehjælp og Rigspolitiets Udlændingefdeling.

Modtagelsesbetingelser for asylansøgere

En asylansøger, der opholder sig i Danmark, får som udgangspunkt udgifterne til underhold og nødvendige sundhedsmæssige ydelser dækket af Udlændingesservice, indtil vedkommende meddeles opholdstilladelse, eller vedkommende udrejser eller udsendes, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 1. Herudover modtager asylansøgere med børn et forsørgertillæg, jf. udlændingelovens 42 b, stk. 3.

Efter udlændingelovens § 42 c skal alle asylansøgere over 18 år lave en kontrakt vedrørende blandt andet undervisning og arbejdsopgaver med det asylcenter, som den pågældende er tilknyttet, og asylansøgere, der overholder deres kontrakter, modtager et tillæg.

Asylansøgere, der opholder sig her i landet, er normalt indkvarteret på et asylcenter, mens deres sag bliver behandlet. Privat indkvartering vil kunne komme på tale alt efter omstændighederne.

Udlændingesservice tilvejebringer og driver asylcentre i samarbejde med en række operatører, der står for den daglige drift af asylcentre, jf. udlændingelovens § 42 a, stk. 5. De fleste centre drives af Dansk Røde Kors. Derudover drives et enkelt center af en kommune.

Efter udlændingelovens § 42 f, stk. 1, skal asylansøgere, medmindre særlige grunde taler derimod, deltage i undervisning, der skal give udlændingen et helt indledende kendskab til dansk sprog og danske kultur- og samfundsforhold (asylansøgerkursus).

Asylansøgere skal endvidere deltage i undervisningsaktiviteter med henblik på blandt andet at vedligeholde og udbygge deres almene og faglige færdigheder, jf. udlændingelovens § 42 f, stk. 2.

For så vidt angår børn skal disse deltage i særskilt tilrettelagt undervisning eller i en undervisning, der står mål med, hvad der almindeligvis kræves efter den særskilt tilrettelagte undervisning, jf. udlændingelovens § 42 g.

Hvad angår adgangen til arbejdsmarkedet gælder et generelt krav om, at udlændinge skal have arbejdstilladelse for at tage lønnet eller ulønnet beskæftigelse, for at udøve selvstændig erhvervsvirksomhed eller for mod eller uden vederlag at udføre tjenesteydelser i Danmark, jf. udlændingelovens § 13, stk. 1.

Asylansøgere har således ikke ret til at arbejde under opholdet i Danmark. Asylansøgere kan dog som alle andre udlændinge søge om opholdstilladelse med henblik på beskæftigelse på baggrund af deres kvalifikationer. F.eks. kan særligt kvalificerede asylansøgere, der har en ansættelseskontrakt eller et ansættelsestilbud inden for et fagområde, som er omfattet af jobkortordningens positivliste, eller en stilling som har en årlig aflønning på mindst 450.000 kr. uafhængigt af branche og stillingens præcise karakter, søge om og opnå opholds- og arbejdstilladelse på dette grundlag, jf. udlændingelovens § 9 a, stk. 1.

Hvis det er afgjort, at asylansøgerens sag skal behandles i Danmark, kan ansøgeren komme i ulønnet praktik på en virksomhed uden for asylcentret (ekstern aktivering), eller også kan ansøgeren deltage i ulønnet humanitært arbejde eller andet frivilligt arbejde. jf. udlændingelovens § 42 e, stk. 2.

Det bemærkes, at den gennemsnitlige sagsbehandlingstid i 2006 for asylsager behandlet af Udlændingetjenesten var på 126 dage, mens det tilsvarende tal for Flygtningenævnet var på 127 dage.

Forhold vedrørende anerkendelse af status

Efter udlændingelovens § 7, stk. 1, gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af Flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

Endvidere gives efter udlændingelovens § 7, stk. 2, opholdstilladelse til en udlænding, der ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (beskyttelsesstatus). Bestemmelsen er udformet i overensstemmelse med Danmarks internationale forpligtelser i medfør af Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, tillægsprotokol nr. 6 til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention, FN's konvention mod tortur, FN's konvention om borgerlige og politiske rettigheder samt FN's konvention om barnets rettigheder.

Udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2, har i al væsentligt samme status og rettigheder som udlændinge, der er meddelt opholdstilladelse efter

udlændingelovens § 7, stk. 1. Det er dog for eksempel alene konventionsflygtninge, der er berettiget til at få udstedt et konventionspas.

Passende reaktioner på situationer for udsatte personer

Uledsagede mindreårige asylansøgere anses som en særligt sårbar gruppe, og der er derfor lavet særlige retningslinjer for behandlingen af deres ansøgninger. Dette indebærer blandt andet, at børns ansøgninger prioriteres tidsmæssigt, og at børnene bliver indkvarteret på særlige asylcentre med specialuddannet personale. For så vidt angår indkvarteringen af asylansøgere tages endvidere særlige hensyn til enlige kvinder, børnefamilier samt syge.

Herudover får en uledsaget mindreårig asylansøger, medmindre ganske særlige grunde taler derimod, udpeget en repræsentant til varetagelse af sine interesser, jf. udlændingelovens § 56 a, stk. 1.

Efter udlændingelovens § 9 c, stk. 3, nr. 1, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til uledsagede børn, der inden det fyldte 18. år har ansøgt om asyl, hvis der efter det, som er oplyst om de personlige forhold, er særlige grunde til at antage, at udlændingen ikke bør gennemgå en asylsagsbehandling.

Asylansøgere hører under udlændingemyndighedernes område og falder som udgangspunkt uden for lov om social service. Den generelle tilsynsforpligtelse i lov om social service omfatter dog alle børn, der opholder sig i kommunen uanset baggrunden for opholdet, jf. lov om social service § 146.

Udlændingesservice har i samarbejde med asylcentrene ansvaret for at iværksætte fornødne hjælpeforanstaltninger i forhold til børnene, herunder indberette til kommunerne, hvis man f.eks. observerer omsorgssvigt. Reglerne om særlig støtte i lov om social service finder således anvendelse på samme vis, som for andre børn med behov for særlig støtte også i forhold til anbringelser uden for hjemmet.

Udlændingesservice har efter udlændingelovens 56 a, stk. 8, pligt til at iværksætte en eftersøgning af forældre til uledsagede mindreårige asylansøgere. Eftersøgningen skal iværksættes hurtigst muligt efter barnets ankomst til Danmark, dog tidligst når der er udpeget en repræsentant for barnet.

Integration

Udlændinge med opholdstilladelse som flygtning m.v. er i lighed med familiesammenførte udlændinge omfattet af integrationsloven, jf. herved integrationslovens § 2. Formålet med integrationsloven er at sikre, at nyankomne udlændinge får mulighed for at udnytte deres evner og ressourcer med henblik på at blive deltagende og ydende medborgere på lige fod med samfundets øvrige borgere.

Integrationsloven indeholder blandt andet regler om boligplacering af flygtninge og introduktionsprogrammer.

Efter integrationslovens § 12, stk. 1, er kommunerne forpligtet til snarest muligt at anvise boliger til de flygtninge, som de har fået ansvaret for.

Kommunerne er endvidere forpligtet til at tilbyde flygtninge, der på tidspunktet for kommunens overtagelse af ansvaret er fyldt 18 år, deltagelse i et integrationsprogram, jf. integrationslovens § 16, stk. 1. Kommunerne kan endvidere vælge at tilbyde et introduktionsprogram til mindreårige uledsagede flygtningebørn, inden de fylder 18 år.

Efter integrationslovens § 16, stk. 2, omfatter et integrationsprogram danskuddannelse og aktive beskæftigelsesrettede tilbud. Kommunerne kan tilbyde aktive tilbud i form af vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud. Udlændinge, der ikke modtager introduktionsydelse, skal alene tilbydes danskuddannelse. Kommunerne kan dog give udlændinge, der ikke modtager introduktionsydelse, tilbud om vejledning og opkvalificering, virksomhedspraktik og ansættelse med løntilskud.

Genbosætning

Efter udlændingelovens § 8 gives efter ansøgning opholdstilladelse til udlændinge, der er kommet hertil som led i en aftale med FN's Højkommissariat for Flygtninge eller lignende international aftale. Kvoten for antallet af opholdstilladelser i medfør af udlændingelovens § 8 er på 1.500 over en 3-årig periode, dvs. ca. 500 om året. Den overordnede fordeling af kvoten træffes af integrationsministeren efter indstilling fra Udlændingetjenesten. Indstillingen udarbejdes på baggrund af overordnede drøftelser med UNHCR om det aktuelle genbosætningsbehov.

Det er en forudsætning for at tilbyde genbosætning i Danmark, at den person, der skal genbosættes – ud over at være anerkendt under UNHCR's mandat (UNHCR-flygtning) - også ifølge danske regler og asylpraksis på tidspunktet for genbosætningen skal kunne anerkendes som flygtning i henhold til udlændingelovens § 7 stk. 1 eller stk. 2, eller må antages at ville opfylde grundprincipperne for at opnå opholdstilladelse efter en af udlændingelovens bestemmelser, såfremt pågældende var indrejst i Danmark som asylansøger.

3.2 Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionens grøn bog har som et oplæg til debat ikke lovgivningsmæssige konsekvenser.

Senere eventuelt vedtagelse af forslag fremlagt på baggrund af drøftelserne af grønbogen ventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser, idet sådanne forslag må ventes at blive fremlagt med hjemmel i traktatens kapitel IV. Efter Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af sådanne forslag og er ikke bundet heraf.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark støttede på Det Europæiske Råds møde den 4.-5. november 2004 vedtagelsen af Haag-programmet vedrørende blandt andet videreførelsen af arbejdet med at etablere et fælles europæisk asylsystem. Det var i den forbindelse den danske holdning, at man var po-

sitiv over for samarbejdet i EU på asylområdet, og at man støttede, at anden fase af det fælles europæiske asylsystem skulle iværksættes på sigt på baggrund af en evaluering af medlemsstaternes gennemførelse af første fase.

Regeringen er på den baggrund positiv over for Kommissionens fremsættelse af grønbogen.

Regeringen støtter således, at medlemsstaterne på baggrund af Kommissionens grønbog kan få en generel debat om, hvorledes asylområdet i EU skal udvikles.

Fra regeringens side lægges ligeledes vægt på, at landene i EU får lejlighed til at forholde sig til, om man ønsker at gå videre med regelharmonisering på nuværende tidspunkt, eller om der er behov for at indsamle yderligere erfaringer med de allerede eksisterende regler.

5. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Regeringen er ikke bekendt med offentlige tilgængelige holdninger til grønbogen fra de øvrige lande.

6. Høring

Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Rådet for Etniske Minoriteter har været hørt over grønbogen. Fristen for høringssvar var den 1. august 2007.

Bemærkninger til grønbogen er modtaget fra Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors.

Dansk Flygtningehjælp anfører i sit høringssvar blandt andet, at den nuværende behandling af særligt irakiske flygtninge på tværs af Europa med al tydelighed viser, at der er akut behov for en yderligere harmonisering af medlemsstaternes asylregler. Endvidere understreges det, at målet ikke er harmonisering for enhver pris. Dette skyldes, at første fase af EU's asylpolitik har været præget af forsøg på at udkrystallisere den laveste fællesnævner for både asylprocedurer og beskyttelsesstandarder. Ifølge Dansk Flygtningehjælp er udfordringen ikke bare at opbygge et fælles asylsystem, men navnlig at sikre at et sådant asylsystem lever op til både internationale forpligtelser og den europæiske asyltradition. Endelig påpeges, at EU-harmoniseringen vil komme til at påvirke det danske asylsystem, selvom Danmark på grund af sit forbehold for retlige og indre anliggender ikke bliver bundet af kommende retsakter på asylområdet, da Danmark deltager via parallelaftalerne i Dublin-samarbejdet, hvorfor Danmark efter Dansk Flygtningehjælps vurdering både i praksis og med hensyn til lovgivning bliver nødt til at lægge sig tæt op ad EU-standarderne på hele asylområdet.

Dansk Røde Kors oplyser i sit høringssvar, at Røde-Kors-selskabernes EU-samarbejde er i gang med at udarbejde et fælles høringssvar til grønbogen, og at man derfor ikke på nuværende tidspunkt kan komme med alle sine kommentarer til grønbogen. Det kan dog anføres, at det er meget vigtigt, at asylansøgere i hele Europa har adgang til arbejdsmarkedet under realitetsbehandlingen af deres asylsag. Endvidere fremhæves, at børn i hele Europa – i lighed med i Danmark – uanset status i henhold til børnekonventionen skal have adgang til samme ydelser som statens egne mindreårige borgere. For så vidt angår sundhedsbehand-

ling til voksne er det ifølge Dansk Røde Kors af stor vigtighed, at området både får et kvalitetsløft og bliver harmoniseret i EU.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

8. Nærhedsprincippet

Idet der er tale om en grøn bog, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle og samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionen grøn bog har som et oplæg til debat hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller beskyttelsesmæssige konsekvenser.

Senere eventuel vedtagelse af forslag fremlagt på baggrund af drøftelserne af grønbogen ventes ikke at have statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller beskyttelsesmæssige konsekvenser, idet sådanne forslag må ventes at blive fremlagt med hjemmel i traktatens kapitel IV. Efter Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af sådanne forslag og er ikke bundet heraf.

10. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

Sagen har tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007.