



Dansk Flygtningehjælp
Giv flygtninge en fremtid

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration
Jacob Bech Andersen
Holbergsgade 6
1057 København K

Dato 07-01-2009
Ref. TGH / BCH / DOS

Dansk Flygtningehjælps kommentarer til fremsatte forslag til ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac samt modtagelsesdirektivet

Ministeriet har ved e-mail af 9. december 2008 anmodet om Dansk Flygtningehjælps bemærkninger til ovennævnte asylforslag fra Kommissionen.

Dansk Flygtningehjælp takker for muligheden for at kommentere på de fremlagte forslag til ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac og modtagelsesdirektivet. Overordnet er Dansk Flygtningehjælp positivt indstillet overfor de fremlagte forslag fra Kommissionen. Sammen med Kommissionens grønne bog fra sommeren 2007 udgør forslagene de første konkrete skridt mod realiseringen af 2. fase i realiseringen af en egentligt fælles europæisk asylpolitik.

Både Dublin-systemet og EU's nuværende minimumsstandarder er blevet kritiseret for på afgørende punkter at lægge sig så tæt på en minimumsfortolkning af internationale flygtninge- og menneskeretsstandarder, at de i praksis risikerer at ryge under dem. For det andet er det de sidste par år blevet tydeligt, at de nuværende regler både i deres udformning og implementering indeholder så mange muligheder for afvigende fortolkning og nationale undtagelsesmuligheder, at graden af harmonisering reelt er væsentligt under hvad hovedreglerne lægger op til. Som det gentagne gange er blevet understreget af både flygtningejurister og den Europæiske Menneskerettighedsdomstol er en langt højere grad af substansharmonisering af de nationale asylregler nødvendigt, hvis Dublin-systemet skal fungere i overensstemmelse med medlemslandenes internationale forpligtelser.

Det var med stor tilfredshed at Dansk Flygtningehjælp noterede sig, at Kommissionen selv påpegede disse problemer i sin grønne bog sidste år, og at der efter en omfattende høring i alle medlemslandene blev peget på behovet for langt mere harmonisering baseret på "høje standarder" og i fuld respekt for de internationale flygtninge- og menneskerettighedskonventioner.

Hvis de nærværende forslag skal tjene ovenstående formål, er det derfor afgørende, at de indeholdte retssikkerhedsmæssige forbedringer som et minimum gennemføres i deres nuværende form og ikke udhules gennem nye særordninger og kompromiser bygget på laveste fællesnævner. Dette vil uden tvivl kræve stor vilje og fasthed i forhandlingerne. Dansk Flygtningehjælp håber, at man fra dansk side vil støtte op om denne proces og forslagernes vedtagelse, også selvom Danmark ikke vil være direkte omfattet af reglerne på grund af retsforbeholdet.

Modtagelsesdirektivet:

Dansk Flygtningehjælp er generelt positiv overfor Kommissionens forslag til et nyt direktiv om fælles regler for modtagelsen af asylansøgere og andre beskyttelsessøgende. Modsat tidligere gøres det klart, at de indeholdte standarder skal gælde i alle former for procedurer (inkl. Dublin-sager) og uanset hvor og

under hvilke forhold ansøgeren opholder sig i medlemslandet. Forslaget indeholder bl.a. garantier for børn, herunder forbud mod frihedsberøvelse af uledsagede mindreårige samt forpligtelser for medlemslandene i forbindelse med sporing af familiemedlemmer. Derudover stiller forslaget krav om, at sårbare asylansøgere og andre beskyttelsessøgende straks identificeres og særlige behov dækkes.

For det andet lægger forslaget op til, at asylansøgere skal have økonomisk og social støtte på lige fod med EU-borgere, og altså ikke nøjes med lavere kontante eller andre ydelser, som det i dag er tilfældet i en række EU-lande. Særligt er forslaget om at give asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet efter senest seks måneder et vigtigt skridt og i tråd med internationale anbefalinger. En række internationale undersøgelser peger på vigtigheden af, at asylansøgere har adgang til beskæftigelse. Uanset om deres fremtid er i et EU-land eller de skal hjem igen, vil de være bedre rustet ved ikke i en langvarig periode at have været udenfor arbejdsmarkedet. Samtidig peger de faktiske eksempler på gennemførelsen af sådanne regler på, at det hverken har medført en stigning i antallet af asylansøgere eller større besvær med hjemsendelse i forbindelse med afvisning.

Sidst, men ikke mindst, indeholder forslaget skærpede regler for brug af frihedsberøvelse. Dansk Flygtningehjælp kan tilslutte sig kravene om, at frihedsberøvelse skal skønnes at være nødvendig i hvert enkelt tilfælde samt kræve dommerfremstilling indenfor senest 72 timer, som det allerede er tilfældet i Danmark. Dog er Dansk Flygtningehjælp bekymret over, at der fortsat er vide rammer for begrundelsen af frihedsberøvelse, at der ikke er nogen øvre grænse for varigheden af frihedsberøvelse og at forslaget ikke specificerer nogen klar frist for prøvelse af denne.

Dublin-forordningen:

Dansk Flygtningehjælp mener, at Kommissionens forslag til ændring af Dublin-forordningen på en række punkter indeholder nødvendige forbedringer i forhold til de nuværende regler. Det gælder for det første i sikringen af asylansøgerens retssikkerhed. Bedre information til asylansøgere, sikring af retten til familiens enhed og familiesammenføring og begrænsning af frihedsberøvelse er vigtige skridt i den rigtige retning. Det samme gælder de særlige hensyn til sårbare grupper, herunder særligt uledsagede børn og større hensynstagen til "barnets tarv" i forbindelse med Dublin-procedurer. Dansk Flygtningehjælp er også positive overfor de forbedrede muligheder for at appellere Dublin-henvisninger. Hvis en sådan appelmulighed skal fungere som en effektiv retsbeskyttelse, er det dog afgørende at den tillægges opsættende virkning – noget forslaget ikke stiller krav om.

Sidst, men ikke mindst, er der i Kommissionens udkast forslag om en ny procedure, hvor Dublin-henvisninger midlertidigt kan indstilles, enten fordi et pågældende Dublin-land oplever et særligt stort pres på sit asyssystem, eller fordi der ikke er garanti for, at det pågældende land yder tilstrækkelig beskyttelse og kan gennemføre en ordentlig asyprocedure. Om end det stadig er uklart, hvordan sådan en procedure kommer til at fungere i praksis, er det efter Dansk Flygtningehjælps mening tydeligt, at der er behov for den. Særligt situationen og asylansøgeres forhold i Grækenland har i de sidste år gjort det klart, at Dublin-systemet må have en nødbremse i fald de enkelte lande ikke lever op til visse minimumsstandarder. Det at en lang række lande af sig selv har indstillet Dublin-henvisninger til Grækenland taler desuden for fælles regler på dette område.

Man kan dog spørge, om denne procedure går langt nok i forhold til at adressere den mere grundlæggende kritik af Dublin-systemet, nemlig at det lægger et urimeligt pres på visse lande, typisk de sidst ankomne i det europæiske fællesskab og de mest populære indrejselande til EU. Disse lande står fortsat med en uforholdsmæssig stor del af asylbyrden, og det er i mange tilfælde lande med begrænset tradition og kapacitet for asylsagsbehandling og flygtningebeskyttelse. Den nye procedure vil muligvis kunne fungere i særlige "undtagelsessituationer", hvor enkelte lande oplever et mere pludseligt pres på deres asylsystem. Det er dog urealistisk at tro, at denne procedure mere generelt vil fungere til at sikre en mere retfærdig byrdefordeling Dublin-landene imellem.

Danmarks stilling:

I forbindelse med disse første forslag til en egentligt fælles europæisk asylpolitik kan Danmarks særlige stilling i asylsamarbejdet risikere at blive problematisk. På den ene side deltager Danmark gennem parallelaftale i Dublin-systemet, og Dansk Flygtningehjælp går ud fra, at man dansk side umiddelbart ønsker at fastholde denne aftale ved også tilslutte sig eventuelt vedtagne ændringer til Dublin-forordningen. På den anden side står Danmark på grund af retsforbeholdet uden for den faktiske asylharmonisering, og Danmark vil således ikke være omfattet af hverken modtagelsesdirektivet eller de kommende ændringsforslag på resten af asylområdet.

Denne særlige situation stiller dog et indirekte krav om, dansk lovgivning i praksis nogenlunde følger EU's standarder. Som nævnt indledningsvist er harmoniseringen af de enkelte landes asylregler blandt andet drevet af et hensyn til Dublin-systemet og det deraf afledede behov for at undgå afgørende forskelle på hvordan de enkelte modtager, behandler og vurderer asylansøgere. Med de nærværende og kommende asylforslag kan dette få væsentlig betydning for lande som Danmark. Norge, der har sin egen aftale om deltagelse i Dublin-systemet, har således allerede på en række områder justeret sin nationale asyllovgivning i forhold til EU-reglerne. Tilsvarende henstiller Dansk Flygtningehjælp til, at man i forhold til dansk lovgivning nøje følger udviklingen i EU så længe den danske parallelaftale i forhold til Dublin fastholdes.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm
Generalsekretær
Dansk Flygtningehjælp