

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE  
INDVANDRERE OG INTEGRATION



## NOTAT

Dato: 18. december 2008  
Kontor: Internationalt kontor  
J.nr.: 2008/4050-1129

### INM 287

#### **Grundnotat vedrørende Kommissionens meddelelse om en strategisk plan på asylområdet om en integreret tilgang til beskyttelse i EU (KOM(2008) 360 endelig)**

#### **Resumé**

*Kommissionen fremlagde den 17. juni 2008 en strategisk plan på asylområdet om en integreret tilgang til beskyttelse i EU. Formålet med den strategiske plan er at tjene som en oversigt over Kommissionens kommende forslag og tiltag i forbindelse med gennemførelsen af anden fase af det fælles europæiske asylsystem. Kommissionens forslag og tiltag vedrører alle aspekter af det fælles asylsystem, herunder modtageforhold, asylprocedurer, solidaritetsmekanismer samt den eksterne dimension. Planen rejser ikke spørgsmål i forhold til nærhedsprincippet. Planen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Regeringen støtter, at der arbejdes videre med anden fase af det fælles europæiske asylsystem.*

#### **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 asylansøgninger, 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.

Kommissionen fremlagde den 6. juni 2007 en grønbog, der indeholdt en række forslag og overvejelser vedrørende de forskellige aspekter af den fælles asylpolitik, herunder asylprocedurer, modtageforhold, integration samt den eksterne dimension. Grønbogen tjente som udgangspunkt for de videre overvejelser og drøftelser om udformningen og gennemførelsen af anden fase af det fælles europæiske asylsystem. Medlemsstaterne, civilsamfundet samt andre berørte blev hørt over grønbogen.

På den baggrund fremlagde Kommissionen den 17. juni 2008 sin strategiske plan på asylområdet.

Senere fremlæggelse af forslag i overensstemmelse med Kommissionens strategiske plan 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**

Den 17. juni 2008 fremlagde Kommissionen sin strategiske plan på asylområdet om en integreret tilgang til beskyttelse i EU.

Formålet med Kommissionens plan er at give en oversigt over og gennemgang af de forslag og tiltag, som Kommissionen ventes at ville fremsætte som led i udbygningen af anden fase

af det fælles europæiske asylsystem, der ifølge Haag-programmet skal fremsættes inden udgangen af 2010. Der redegøres for, på hvilke punkter Kommissionen vil fremsætte ændringsforslag til eksisterende retsakter.

Planen er udarbejdet på baggrund af blandt andet de høringssvar, som Kommissionen har modtaget efter fremsættelsen af sin grønbog om det fælles europæiske asylsystem i juni 2007.

Planen kan anses som Kommissionens indspil til det franske formandskabs forslag om en immigrations- og asylpagt, der blev præsenteret på det uformelle rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 7.-8. juli 2008 og godkendt af Det Europæiske Råd den 15.-16. oktober 2008.

Kommissionen fremhæver tre vigtige tendenser på asylområdet af betydning for den fremtidige udvikling af asylpolitikken.

For det første fremhæves det historisk lave antal asylansøgninger i de fleste medlemsstater og den tilsvarende mindskelse af presset på medlemsstaternes asylsystemer, hvilket ifølge Kommissionen betyder, at det nu er det rette tidspunkt at koncentrere bestræbelserne om at forbedre disse systemers kvalitet.

For det andet viser forskellene i de beslutninger, der træffes om at anerkende eller afvise asylansøgninger fra ansøgere fra de samme oprindelseslande, at det nuværende fælles europæiske asylsystem lider af en meget væsentlig svaghed, idet man selv efter en vis retlig harmonisering har manglende fælles praksis. Dette skaber sekundære bevægelser og går imod princippet om at give lige adgang til beskyttelse på tværs af EU.

For det tredje er der en stadig større procentdel af de positive afgørelser, hvor ansøgeren tildeles enten subsidiær beskyttelse eller andre former for beskyttelse på grundlag af national ret snarere end flygtningestatus i medfør af Genève-konventionen. Ifølge Kommissionen skyldes dette, at en stadig større andel af nutidens konflikter og forfølgelser ikke er omfattet af konventionen, hvorfor Kommissionen finder, at det vil være vigtigt i anden fase af det fælles europæiske asylsystem at være særlig opmærksom på subsidiær og andre former for beskyttelse.

Det overordnede mål for anden fase af udbygningen af det fælles europæiske asylsystem er ifølge Kommissionen, at der bør indføres et egentlig sammenhængende og integreret fælles europæisk asylsystem, hvor der blandt andet bør indføres én enkelt fælles procedure og en ensartet status for asyl og subsidiær beskyttelse med noget nær samme rettigheder og forpligtelser. Herudover bør der ske en udvidelse af det praktiske samarbejde på asylområdet samt en sikring af solidariteten både inden for EU og med tredjelande.

For så vidt angår modtagelsen af asylansøgere og flygtninge er det planen, at Kommissionen vil fremsætte forslag til ændring af det eksisterende direktiv 2003/9/EF om modtagelse af asylansøgere inden udgangen af 2008. Der lægges fra Kommissionens side op til, at direktivets anvendelsesområde skal udvides til at omfatte personer, der ansøger om subsidiær

beskyttelse, og at der skal sikres større lighed og bedre standarder for så vidt angår niveauet for de materielle modtagelsesforhold og deres form, samt at der skal indføres en forenklet og mere harmoniseret adgang til arbejdsmarkedet.

Hvad angår asylprocedurer er Kommissionens plan, at man vil fremsætte forslag til ændring af det eksisterende direktiv 2005/85/EF om asylprocedurer i 2009. Det overordnede formål med ændringen er, at der skal indføres en fælles asylprocedure. Kommissionens forslag ventes at indebære, at der skal fastsættes obligatoriske proceduremæssige beskyttelsesgarantier og fælles begreber og ordninger, hvilket vil konsolidere asylprocessen og sikre lige adgang til procedurerne i hele EU. Kommissionen lægger endvidere også op til, at der skal tages hensyn til de særlige behov hos blandede grupper af flygtninge, der ankommer til EU. Dette gælder også de personer, der ansøger om international beskyttelse ved EU's ydre grænser.

Kommissionen agter ifølge planen også at fremsætte forslag til ændring af direktiv 2004/83/EF om definitionen på asyl og subsidiær beskyttelse i løbet af 2009. Hensigten med ændringen er at sikre en egentlig fælles fortolkning af direktivet og nå målet om at indføre fælles former for flygtningestatus. Fra Kommissionens side lægges der derfor op til, at der skal ske en ændring af kriterierne for at blive anerkendt som en person med behov for international beskyttelse i medfør af direktivet. I den forbindelse vil det ifølge Kommissionen kunne blive relevant at tydeliggøre betingelserne for at blive berettiget til subsidiær beskyttelse. Endvidere vil der skulle vedtages en mere præcis definition af, hvornår ikke-statslige aktører kan anses for at kunne spille en rolle i forbindelse med beskyttelse samt mere præcise betingelser for anvendelsen af begrebet internt flugtmulighed i hjemlandet. Endelig lægges der op til, at man skal genoverveje omfanget af rettigheder og goder, som gives til personer under subsidiær beskyttelse.

I forbindelse med ændringen af direktiv 2004/83/EF om definitionen på asyl og subsidiær beskyttelse lægger Kommissionen op til, at man vil undersøge muligheden for at indføre en effektiv mekanisme til overførsel af beskyttelse, dvs. at beskyttelsesansvaret overgår fra én medlemsstat til en anden medlemsstat. En sådan mekanisme vil enten skulle indføres som en del af ændringen af direktivet eller som et særskilt instrument.

På området vedrørende det praktiske samarbejde forventer Kommissionen på grundlag af resultaterne af en feasibilityundersøgelse at ville fremsætte forslag vedrørende oprettelse af et europæisk kontor, der skal yde støtte i asylspørgsmål. Det er planen, at dette kontor vil skulle yde praktisk bistand til medlemsstaterne, når de skal træffe beslutning om asylansøgninger.

For så vidt angår Dublin-systemet lægges der fra Kommissionens side op til, at man skal styrke og tydeliggøre flere bestemmelser for at sikre en bedre overholdelse og en ensartet anvendelse heraf i medlemsstaterne. Hvad angår Eurodac-systemet lægges der op til, at der skal indføres en mulighed for frigivelse af oplysninger om anerkendte flygtninge og gøre det muligt for de nationale myndigheder at søge i disse oplysninger for derved at undgå, at en flygtning, der er anerkendt i én medlemsstat, ansøger om beskyttelse i en anden. Kommissi-

onen vil herudover se nærmere på mulighederne for at give medlemsstaternes og Europol adgang til Eurodac-databasen med henblik på retshåndhævelse.

Ifølge Kommissionen er den bedste måde at sikre en høj grad af solidaritet på ikke at vedtage et nyt overordnet instrument, men at foreslå en række mekanismer til medlemsstaterne, som vil kunne hjælpe med at tage fat på de forskellige udfordringer, de står over for.

Kommissionen foreslår derfor, at der iværksættes en undersøgelse med henblik på at vurdere mulighederne for fælles behandling i EU af specifikke sager, og at man i den forbindelse ser nærmere på, hvordan dette kan lette presset på overbebyrdede medlemsstater.

Det foreslås endvidere fra Kommissionens side, at der oprettes en fællesskabsmekanisme, der under klart definerede og ekstraordinære omstændigheder giver mulighed for midlertidigt at suspendere anvendelsen af Dublin-reglerne for overførsel af asylansøgere til en medlemsstat, hvis modtagesystem ikke på en hensigtsmæssig vis kan tage sig af de overførte personer.

Herudover foreslår Kommissionen, at der oprettes teams af asyleksperter, der kan koordineres af det europæiske kontor til støtte i asylspørgsmål.

Kommissionen lægger op til, at den interne frivillige omfordeling – fra én medlemsstat til en anden i tilfælde af usædvanligt højt asylpres – af personer under international beskyttelse blandt andet lettes ved, at der ydes særlig EU-støtte inden for rammerne af de eksisterende finansielle instrumenter.

Det fremgår af planen, at der i de kommende år vil blive et stærkere fokus på den eksterne dimension af den fælles europæiske asylpolitik. I den forbindelse anføres det blandt andet, at man vil fortsætte med at medtage kapacitetsopbygningen på asylområdet i forbindelse med udviklingssamarbejdet med tredjelande.

De regionale beskyttelsesprogrammer vil derfor i overensstemmelse med dette fokus blive styrket yderligere og omdannet til regionale flerårige handlingsplaner, der skal indkredse mangler i forbindelse med beskyttelse og identificere konkrete aktiviteter. De nuværende programmer, der gennemføres i Tanzania, Ukraine, Belarus og Moldova vil ifølge planen blive yderligere udviklet i 2009, samtidig med at Kommissionen vil undersøge mulighederne for at udvikle tilsvarende programmer i andre regioner, herunder eksempelvis Nordafrika, Afrikas Horn, Afghanistan og Mellemøsten.

Tiltag på genbosætningsområdet indgår ligeledes i den eksterne dimension af den fælles asylpolitik, og der vil ifølge planen kunne opnås meget ved hjælp af en højere grad af samarbejde om genbosætning mellem medlemsstaterne, UNHCR og ikke-statslige organisationer. Genbosætning vil derfor blive yderligere udviklet og udvidet, så det bliver et effektivt beskyttelsesinstrument, som EU kan bruge til at imødekomme flygtnings behov for beskyttelse i tredjelande og udvise solidaritet med tredjelande, der er første asyllande. Fra Kommissionens side lægges derfor op til, at man vil fremsætte forslag til udvikling af en EU-

genbosætningsordning, som medlemsstaterne kan deltage i på frivillig basis. Det er i den forbindelse hensigten, at man vil fastsætte fælles kriterier og koordineringsmekanismer.

Endelig fremgår det af planen, at Kommissionen agter at iværksætte en undersøgelse af, hvilke måder og mekanismer, der kan anvendes til at sondre mellem personer, der har behov for beskyttelse, og andre kategorier af migranter, inden de når til grænsen til en potentiel værtsstat, såsom procedurer for beskyttet indrejse og en mere fleksible anvendelse af visumforordningen. I den forbindelse vil Kommissionen i tæt samråd med UNHCR ligeledes iværksætte en undersøgelse af mulighederne for fælles behandling af asylansøgninger uden for EU's område med henblik på senere drøftelser på EU-plan.

### **3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

#### **3.1 Gældende dansk ret**

Under hensyn til at der alene er tale om en meddelelse fra Kommissionen, som dels indeholder en beskrivelse af de hidtil opnåede resultater inden for området for retlige og indre anliggender, dels Kommissionens overvejelser om fremtidige mål på området, indeholder grundnotatet ikke nogen (abstrakt) beskrivelse af de gældende danske regler.

#### **3.2 Lovgivningsmæssige konsekvenser**

Kommissionens strategiske plan har som en plan eller oversigt ikke i sig selv lovgivningsmæssige konsekvenser.

Senere vedtagelse af forslag nævnt i planen 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**

Regeringen 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 positiv 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 støtter fortsat, at anden fase af det fælles europæiske asylsystem iværksættes, og regeringen er derfor også overordnet positiv over for Kommissionens fremsættelse af sin plan på asylområdet.

For så vidt angår de enkelte indsatsområder er det regeringens umiddelbare holdning, at det praktiske samarbejde, herunder oprettelsen af et europæisk støttekontor, og den eksterne dimension er de to områder, som Fællesskabet bør prioritere på kort og mellemlang sigt.

## **5. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

Regeringen er ikke bekendt med offentlige tilgængelige holdninger til Kommissionens strategiske plan på asylområdet fra de øvrige medlemsstater, men der forventes generel støtte til det videre arbejde, hvilket senest er tilkendegivet i den netop vedtagne indvandrings- og asylpagt.

## **6. Høring**

Advokatrådet, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Amnesty International, Institut for Menneskerettigheder, Rådet for Etniske Minoriteter, Landsorganisationen i Danmark (LO), Dansk Arbejdsgiverforening (DA), Funktionærernes og Tjenestemændenes Fællesråd (FTF), Akademikernes Centralorganisation (AC), Sammenslutningen af Landsbrugets Arbejdsgiverforeninger (SALA), Danske regioner, Kommunale tjenestemænd og overenskomstansatte (KTO), Ledernes Hovedorganisation, Offentlig Ansattes Organisationer (OAO) og Kommunernes Landsforening (KL) har været hørt over planen. Fristen for høringssvar var den 8. august 2008.

Bemærkninger til meddelelsen er modtaget fra Dansk Flygtningehjælp. Herudover har Dansk Røde Kors oplyst, at der fra central side af de forskellige Nationale Røde Kors afdelinger bliver udarbejdet et samlet notat med kommentarer til Kommissionens plan inden for asylområdet, og at Dansk Røde Kors asylafdeling henholder sig til de kommentarer, som vil fremgå af dette notat.

Dansk Flygtningehjælp anfører, at man på væsentlige områder kan tilslutte sig Kommissionens strategiske plan på asylområdet, herunder særligt behovet for bedre samt mere harmoniserede standarder for beskyttelse. Dansk Flygtningehjælp kan desuden tilslutte sig Kommissionens forslag om en strategi baseret på en højere grad af solidaritet både mellem medlemslandene indbyrdes samt mellem EU og tredjelande. En udvikling og udvidelse af en EU-genbosættelsesordning findes ifølge Dansk Flygtningehjælp i høj grad hensigtsmæssig. Flygtningehjælpen hilser intentionen om at sikre en retlig og sikker adgang til beskyttelse i EU velkommen.

Dansk Flygtningehjælp anfører afslutningsvis, at man opfordrer den danske regering til sammen med Kommissionen aktivt at arbejde for, at der i EU skabes en høj standard for beskyttelse, samt at der sikres en reel og sikker adgang til en sådan beskyttelse.

## **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

## **8. Nærhedsprincippet**

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

## **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Kommissionens strategiske plan har ikke i sig selv hverken statsfinansielle konsekvenser, samfundsøkonomiske konsekvenser, administrative, miljømæssige eller beskyttelsesmæssige.

Senere vedtagelse af forslag nævnt i planen ventes ikke at have statsfinansielle, samfundsøkonomiske konsekvenser, administrative, miljømæssige eller beskyttelsesmæssige konsekvenser, idet sådanne forslag må ventes at blive fremsat med hjemmel i traktatens kapital IV. Efter Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i vedtagelse 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 forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 24.- 25. juli 2008.

Det bemærkes, at regeringen den 13. september 2007 oversendte sine detaljerede bemærkninger til Kommissionens grønbog om udviklingen af det fælles europæiske asylsystem af 6. juni 2008 til Folketingets Europaudvalg og Udvalget for Udlændinge og Integrationspolitik.