



NOTAT

Dato: 25. marts 2010
Kontor: Internationalt kontor
J.nr.: 10/02026

INM

Grundnotat vedrørende Kommissionens forslag til omarbejdelse af flygtningedefinitionsdirektivet (KOM(2009)551)*

Nyt notat

Resumé

Kommissionen har den 21. oktober 2009 fremsat forslag til omarbejdning af flygtningedefinitionsdirektivet 2004/83/EF. Ændringsforslaget sigter mod at sikre en højere grad af harmonisering og bedre materielle standarder hen imod indførelsen af en ensartet status på asylområdet. Forslaget ændrer overordnet set ikke på kriterierne for anerkendelse, men indeholder dog enkelte forslag om f.eks. internt flugtalternativ, der vil kunne medføre ændringer i beskyttelsesniveauet. Samtidig indføres stort set samme materielle minimumsrettigheder på et noget højere niveau end i det eksisterende direktiv for alle anerkendte personer med international beskyttelsesstatus, dvs. uanset om den pågældende får status som flygtning eller subsidær beskyttelsesstatus. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Regeringen finder det rigtigst, at det fælles europæiske asylsystem medfører international beskyttelse i henhold til internationale konventionskrav, og støtter ensartede rettigheder til personer, der har krav på beskyttelse efter flygtningekonventionen, og personer med subsidær beskyttelsesstatus.

1. Baggrund

Af Haag-programmet (arbejdsprogrammet for politikker på området for retlige og indre anliggender for perioden 2005-2009), vedtaget af Det Europæiske Råd i november 2004 fremgår, 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 subsidær beskyttelse. Det fremgår endvidere, at anden fase skal bygge på Flygtningekonventionen og andre relevante traktater og baseres på en grundig og fuldstændig evaluering af de retsinstrumen-

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEUF, afsnit V. Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet til Lissabon-traktaten, finder derfor anvendelse.

ter, der er vedtaget i første fase. 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. Med vedtagelsen af den europæiske pagt om indvandring og asyl af Det Europæiske Råd den 15.-16. oktober 2008 blev deadline for gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem udskudt til senest 2012.

Gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem kræver ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen, modtagelsesdirektivet, flygtningedefinitionsdirektivet og asylproceduredirektivet. Herudover skal en ny forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor vedtages sammen med et tilhørende ændringsforslag til Den Europæiske Flygtningefond med henblik på finansiering af støttekontoret. Endelig har Kommissionen fremsat forslag til en fælles genbosætningsordning, som medlemsstaterne kan deltage i på frivillig basis.

Kommissionen vedtog på sit møde den 21. oktober 2009 at fremsætte 1) forslag til direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse, deres status og indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning) (flygtningedefinitionsdirektivet) (KOM(2009) 551) og 2) forslag til direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af international beskyttelse (omarbejdning) (asylproceduredirektivet) (KOM(2009) 554). Da de øvrige forslag var fremsat tidligere, fremsatte Kommissionen dermed de to sidste forslag til gennemførelse af anden fase af det fælles europæiske asylsystem.

Af Stockholm-programmet (det flerårige program på området for retlige anliggender 2010-2014) vedtaget på Det Europæiske Råds møde den 10.-11. december 2009 fremgår blandt andet, 1) at indførelsen af et fælles europæisk asylsystem senest i 2012 fortsat er et vigtigt politisk mål for EU, 2) at det Europæiske Råd fortsat er forpligtet på målet om at oprette et fælles område for beskyttelse og solidaritet baseret på en fælles asylprocedure og en ensartet status for de personer, der er blevet indrømmet international beskyttelse, 3) at selvom det fælles europæiske asylsystem (CEAS) skal baseres på høje beskyttelsesstandarder, bør der også tages behørigt hensyn til effektive procedurer, som kan forhindre misbrug, 4) at det er altafgørende, at enkeltpersoner, uanset i hvilken medlemsstat deres asylansøgning er indgivet, tilbydes behandling på et tilsvarende niveau med hensyn til modtagelsesforhold og det samme niveau med hensyn til proceduremæssige ordninger og fastlæggelse af status, og 5) at målet bør være, at sager, der svarer til hinanden, behandles ens og fører til samme resultat.

Dette notat vedrører forslaget til omarbejdning af flygtningedefinitionsdirektivet (KOM(2009) 251). Kommissionens forslag tager afsæt i det eksisterende flygtningedefinitionsdirektiv 2004/83/EF, men er teknisk fremsat som en omarbejdning i stedet for et ændringsforslag. Dette medfører, at der, hvis forslaget vedtages, vil være tale om en ny, selvstændig retsakt med ny nummerering. Der er dog i Rådet og Europa-Parlamentet på grund af Kommissionens initiativret ved omarbejdninger alene mulighed for at drøfte de af Kommissionen foreslåede ændringer til det eksisterende direktiv 2004/83/EF.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i TEF artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra c), nr. 2), litra a), og nr. 3), litra a). Lissabon-traktaten trådte i kraft den 1. december 2009, hvorfor hjemmelsbestemmelserne nu er TEUF artikel 78, stk. 2, litra a) og b) og artikel 79, stk. 2, litra a).

Forslaget skal vedtages i den almindelige lovgivningsprocedure, jf. TEUF artikel 294.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, 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

Forslaget blev fremsat af Kommissionen samtidig med forslaget til omarbejdning af asylproceduredirektivet (KOM(2009) 554, direktiv 2005/85/EF). Kommissionens to forslag har til formål at sikre en højere grad af harmonisering og bedre materielle og processuelle beskyttelsesstandarder hen imod indførelsen af en fælles asylprocedure og en ensartet status. Kommissionen forventer at ændringerne a) vil forenkle beslutningsprocedurerne og føre til sikrere afgørelser i første instans, så misbrug forhindres, b) vil strømline procedurerne for at meddele rettigheder og dermed forbedre effektiviteten i asylprocessen, og c) vil sikre sammenhængen med EF-Domstolens (nu EU Domstolen) og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis.

Forslagets kapitel I indeholder direktivets almindelige bestemmelser om formål (artikel 1), definitioner (artikel 2) og muligheden for gunstigere standarder i medlemsstaterne (artikel 3).

Det foreslås, at formålet med direktivet ændres til at vedrøre fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse og indholdet af en sådan beskyttelse (artikel 1). I det nuværende direktiv sondres i formålsbeskrivelsen mellem flygtninge og personer, der af anden grund behøver international beskyttelse.

Med Kommissionens forslag indføres en ny definition af "personer med international beskyttelsesstatus", som defineres som personer, der er blevet tildelt flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus (artikel 2, litra b). Den nye definition har medført tekniske konsekvensændringer i artiklerne 2 (j), 22-24 og 26-35, hvor begrebet "flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus" er erstattet med det nye begreb "international beskyttelsesstatus". Konsekvensændringerne er af redaktionel karakter og er i sig selv uden materiel betydning, men der er fremsat andre forslag, der ændrer på det materielle indhold. Dette er beskrevet i forbindelse med de enkelte bestemmelser.

Det præciseres, at en ansøger skal forstås som en tredjelandstatsborger eller statsløs, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse, hvorom der endnu ikke er truffet endelig afgørelse (artikel 2, litra i)).

Kommissionens forslag indeholder flere ændringer til direktivets definition af familiemedlemmer:

Det er i Kommissionens forslag fortsat en betingelse for, at et medlem af familien kan anses for at være omfattet af definitionen af et familiemedlem i direktivets forstand, at familien bestod allerede i hjemlandet, og at familiemedlemmerne befinder sig i samme medlemsstat som personen med international beskyttelsesstatus i forbindelse med ansøgningen om international beskyttelse.

I det eksisterende direktiv 2004/83/EF er en ægtefælle eller ugift samlever i et fast forhold omfattet af definitionen på familiemedlemmer, hvis ugifte par i den pågældende medlemsstats lovgivning eller praksis vedrørende udlændinge sidestilles med gifte par, og dette ændres ikke i Kommissionens forslag.

I det eksisterende direktiv 2004/83/EF er mindreårige børn alene omfattet, såfremt børnene er ugifte og økonomisk afhængige. I forslaget til omarbejdet direktiv fjernes kravet om økonomisk afhængighed, ligesom også gifte mindreårige børn omfattes, hvis deres tarv varetages bedst ved, at de bor i samme land som asylansøgeren. I både det eksisterende direktiv 2004/83/EF og Kommissionens forslag betragtes adoptivbørn i denne sammenhæng på linje med biologiske børn.

I Kommissionens forslag er også faderen eller moderen til personen med international beskyttelsesstatus eller en anden voksen slægtning, som i henhold til lov eller sædvane er ansvarlig for personen med international beskyttelsesstatus, omfattet af definitionen af familiemedlemmer, hvis personen med international beskyttelsesstatus er mindreårig og ugift, eller hvis vedkommende er mindreårig og gift, men vedkommendes tarv varetages bedst ved, at han eller hun bor sammen med faderen, moderen eller den voksne ansvarlige slægtning.

Endelig er også mindreårige ugifte søskende til personen med international beskyttelsesstatus omfattet af definitionen, hvis sidstnævnte er mindreårig og ugift, eller hvis personen med international beskyttelsesstatus eller dennes søskende er mindreårige og gift, men det for én eller flere af dem forholder sig således, at deres tarv varetages bedst ved, at de bor i samme land (artikel 2, litra j)).

Der gennemføres mindre redaktionelle ændringer af definitionen af en uledsaget mindreårig, der deles op i en definition af en mindreårig og af en uledsaget mindreårig (artikel 2, litra k) og l)).

Medlemsstaterne vil fortsat kunne indføre eller opretholde gunstigere standarder for, hvem der opfylder kriterierne for at blive anerkendt som flygtning eller som en person med behov for subsidieret beskyttelse og indholdet af beskyttelsen (artikel 3).

Forslagets kapitel II indeholder bestemmelser om vurderingen af ansøgninger om international beskyttelse, herunder om vurdering af kendsgerninger og omstændigheder (artikel 4),

behov for international beskyttelse, som opstår på stedet (artikel 5), forfølgelsesaktører (artikel 6), beskyttelsesaktører (artikel 7) og national beskyttelse (artikel 8).

Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF kan beskyttelse ydes af staten eller parter eller organisationer, herunder internationale organisationer, der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens område. Beskyttelse ydes normalt, når de nævnte aktører tager rimelige skridt til, at forhindre forfølgelse eller udsættelse for alvorlig overlast, bl. a. ved at anvende et effektivt retssystem til afsløring, retsforfølgning og sanktionering af handlingerne, der udgør forfølgelse eller alvorlig overlast, og når ansøgeren har adgang til en sådan beskyttelse. Med Kommissionens forslag præciseres, at den beskyttelse, der ydes af aktører mod forfølgelse og alvorlig overlast, skal være effektiv og varig, og at beskyttelsen alene kan ydes af staten eller parter eller organisationer, herunder internationale organisationer, der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens område, og som er villige til og i stand til at håndhæve loven. Kriterierne i Kommissionens forslag for, hvornår der normalt ydes effektiv og varig beskyttelse er identisk med det eksisterende direktiv 2004/83/EFs kriterier for, hvornår der normalt ydes beskyttelse, jf. ovenfor (artikel 7).

Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF kan medlemsstaterne i vurderingen af en ansøgning beslutte, at en ansøger ikke har behov for international beskyttelse, hvis der i en del af hjemlandet ikke er nogen velbegrundet frygt for forfølgelse eller nogen reel risiko for at lide alvorlig overlast, og det med rimelighed kan forventes af ansøgeren, at han tager ophold i den del af landet. Bestemmelsen kan finde anvendelse til trods for tekniske hindringer for tilbagevenden til hjemlandet. Med Kommissionens forslag indføres krav om, at den pågældende har adgang til beskyttelse mod forfølgelse eller alvorlig overlast hos en beskyttelsesaktør i en del af hjemlandet, hvor den pågældende sikkert og lovligt kan rejse til og sikkert og lovligt kan indrejse og tage ophold i. Muligheden for at anvende bestemmelsen til trods for tekniske hindringer for tilbagevenden fjernes (artikel 8, stk. 1).

Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF skal medlemsstaterne ved undersøgelsen af om en del af hjemlandet opfylder betingelserne nævnt ovenfor tage hensyn til de generelle forhold, der hersker i den del af landet, samt til ansøgerens personlige forhold på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen. Med Kommissionens forslag tilføjes, at medlemsstaterne til brug for undersøgelsen skal sikre, at der indhentes præcise og aktuelle oplysninger fra forskellige kilder, såsom UNHCR og Det Europæiske Asylstøttekontor (artikel 8, stk. 2).

Forslagets kapitel III indeholder bestemmelser om anerkendelse som flygtning, herunder om begrebet forfølgelse (artikel 9), grundene til forfølgelse (artikel 10), ophør (artikel 11) og udelukkelse (artikel 12).

Med Kommissionens forslag præciseres, at manglende beskyttelse mod forfølgelse kan anses for forfølgelse (artikel 9).

Kommissionens forslag ændrer terminologien "årsagerne til forfølgelse" til "grundene til forfølgelse". Herudover ændres vægtningen af kønsrelaterede aspekter som kriterium for forfølgelsesgrunden bestemt social gruppe. Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF kan

kønsrelaterede aspekter tages i betragtning, idet de imidlertid ikke i sig selv kan danne grundlag for, at der foreligger en forfølgelsesårsag. Med Kommissionens forslag ændres dette til, at der bør tages hensyn til kønsrelaterede aspekter ved afgørelsen af, om en person tilhører en bestemt social gruppe, og ved bestemmelsen af de karakteristiske træk ved en gruppe (artikel 10, særligt litra d)).

Med Kommissionens forslag tilføjes en undtagelse til ophør af flygtningestatus på grund af ændrede omstændigheder i oprindelseslandet. Ophørsgrunden om ændrede omstændigheder i hjemlandet finder efter den foreslåede bestemmelse ikke anvendelse på en flygtning, der kan påberåbe sig tvingende grunde angående tidligere forfølgelse til ikke at ville søge beskyttelse i det land, hvor den pågældende er statsborger, eller, hvis den pågældende er statsløs, i det land, hvor han tidligere havde sit sædvanlige opholdssted (artikel 11).

Forslagets kapitel IV indeholder bestemmelser om flygtningestatus, herunder tildeling af flygtningestatus (artikel 13) og tilbagekaldelse og afslutning eller afslag på forlængelse af flygtningestatus (artikel 14). Kommissionen har alene foreslået redaktionelle ændringer til de allerede eksisterende bestemmelser i direktiv 2004/83/EF.

Forslagets kapitel V indeholder bestemmelser om ret til subsidiær beskyttelse, herunder om begrebet alvorlig overlast (artikel 15), ophør (artikel 16) og udelukkelse (artikel 17).

Med Kommissionens forslag tilføjes en undtagelse til ophør af subsidiær beskyttelsesstatus på grund af ændrede omstændigheder i oprindelseslandet (artikel 16), der svarer til den foreslåede bestemmelse vedrørende ophør af flygtningestatus, jf. ovenfor om artikel 11.

Forslagets kapitel VI indeholder bestemmelser om subsidiær beskyttelsesstatus, herunder om tildeling af subsidiær beskyttelsesstatus (artikel 18) og tilbagekaldelse og afslutning eller afslag på forlængelse af subsidiær beskyttelsesstatus (artikel 19). Kommissionen har i dette kapitel alene foreslået en enkel redaktionel ændring.

Forslagets kapitel VII indeholder bestemmelser om indholdet af international beskyttelse, herunder generelle bestemmelser (artikel 20), beskyttelse mod refoulement (artikel 21), sikring af familiens enhed (artikel 23), rejседokumenter (artikel 25) samt rettigheder (artikel 26-35).

Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF skal der med hensyn til indholdet af den internationale beskyttelse tages hensyn til situationen for sårbare personer, såsom mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre personer, gravide kvinder, enlige forældre med mindreårige børn og personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller anden form for grov vold af psykisk, fysisk eller seksuel karakter. Med Kommissionens forslag tilføjes ofre for menneskehandel og sindslidende til listen. Herudover fjernes medlemsstaternes muligheder for at begrænse ydelser til personer, der har opnået enten flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus på grundlag af aktiviteter, der udelukkende eller hovedsagelig havde til formål at skabe de nødvendige betingelser for tildeling af denne status (artikel 20).

Med Kommissionens forslag ændres medlemsstaternes pligt til at informere om rettigheder og forpligtelser i forbindelse med beskyttelsesstatus til at skulle ske på et sprog, som den pågældende rimeligvis må forventes at forstå (artikel 22).

Kommissionen foreslår, at fjerne medlemsstaternes mulighed for at fastsætte betingelser for ydelserne til familiemedlemmer til personer med subsidiær beskyttelsesstatus (artikel 23).

Varigheden af en opholdstilladelse til en person med flygtningestatus skal efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF være mindst tre år, mens varigheden af en opholdstilladelse til personer med subsidiær beskyttelsesstatus skal være mindst et år. For begge kategoriers vedkommende skal der være mulighed for fornyelse. Varigheden af en opholdstilladelse til familiemedlemmer til personer, som har fået tildelt flygtningestatus, kan være gyldig i mindre end tre år, dog med forbehold af medlemsstaternes pligt til at sikre, at familiens enhed kan opretholdes, og skal kunne fornyes. Med Kommissionens forslag skal alle ansøgere, der tildeles international beskyttelsesstatus (både flygtninge og personer med international beskyttelse) have en opholdstilladelse af mindst tre års varighed med mulighed for fornyelse. Den nævnte bestemmelse om varighed af opholdstilladelse til familiemedlemmer udstrækkes til at gælde for familiemedlemmer til personer med international beskyttelse (artikel 24).

Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF skal medlemsstaterne udstede rejsedokumenter til personer med flygtningestatus, medmindre tvingende hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet. For personer med subsidiær beskyttelsesstatus er medlemsstaterne forpligtet til at udstede dokumenter, hvis de ikke kan få et nationalt pas og i det mindste når tungtvejende humanitære årsager kræver deres tilstedeværelse i en anden stat, medmindre tvingende hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet. Kommissionens forslag lægger op til at slette henvisningen til tungtvejende humanitære årsager, der kræver personen med subsidiær beskyttelsesstatus tilstedeværelse i en anden stat (artikel 25).

Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF skal flygtninge have tilladelse til at søge lønnet beskæftigelse eller udøve selvstændig virksomhed i overensstemmelse med de bestemmelser, der generelt finder anvendelse for det pågældende erhverv eller for offentlig ansættelse, umiddelbart efter tildeling af en sådan status. Herudover skal medlemsstaterne sikre, at flygtninge tilbydes aktiviteter såsom beskæftigelsesrelaterede voksenuddannelsesmuligheder, erhvervsuddannelse, praktikpladser på betingelser svarende til dem, der gælder for landets egne borgere. Kommissionens foreslår det eksisterende direktiv 2004/83/EF's bestemmelser om den mere betingede adgang til arbejdsmarkedet for personer med subsidiær beskyttelse slettet. I stedet skal alle personer med international beskyttelsesstatus (dvs. også personer med subsidiær beskyttelsesstatus) have adgang til de samme rettigheder, og listen over aktiviteter udvides med kurser til forbedring af kvalifikationer og rådgivning på arbejdsformidlingskontorer. Herudover skal medlemsstaterne bestræbe sig på at fremme adgangen til beskæftigelsesrelaterede uddannelsesmuligheder og erhvervsuddannelser, for personer med international beskyttelsesstatus gennem foranstaltninger såsom studiestøtte og –lån, hvor dette er nødvendigt, eller muligheder for at arbejde og studere på deltid (artikel 26).

Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF skal medlemsstaterne sikre ligestilling mellem personer med flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus og landets egne borgere inden for rammerne af de gældende procedurer for anerkendelse af udenlandske eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser. Dette opretholdes med Kommissionens forslag, men medlemsstaterne får samtidig pligt til at bestræbe sig på at sikre, at personer med international beskyttelsesstatus, der ikke kan fremlægge dokumenter som bevis for deres kvalifikationer, har adgang til passende ordninger til vurdering, attestering og godkendelse af deres tidligere uddannelse. Herudover skal medlemsstaterne bestræbe sig på at sikre, at personer med international beskyttelsesstatus ikke forhindres i at søge hverken anerkendelse af deres udenlandske eksamensbeviser, certifikater og andre kvalifikationsbeviser eller godkendelse af deres tidligere uddannelse på grund af de dermed forbundne udgifter (artikel 27 og 28).

Kommissionens foreslår, at muligheden for at begrænse social bistand til personer med subsidiær beskyttelse til grundydelse på samme niveau og efter samme kriterier som for egne statsborgere ophæves. Med ændringen får alle personer med international beskyttelsesstatus ret til nødvendig social bistand lige som statsborgerne i medlemsstaten (artikel 29).

I Kommissionens forslag ophæves medlemsstaternes mulighed for at begrænse adgang til lægehjælp for personer med subsidiær beskyttelse til grundydelse, som ydes på samme niveau og efter samme kriterier som for egne statsborgere. Med ændringen skal alle personer med international beskyttelsesstatus have adgang til lægehjælp på samme betingelser som borgerne i den medlemsstat, der har tildelt dem beskyttelse (artikel 30, stk. 1).

Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF har medlemsstaterne pligt til at yde korrekt lægehjælp på samme betingelser som for borgerne i den medlemsstat, der har tildelt den pågældende status, til personer med flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, som har særlige behov, f.eks. gravide, handicappede, personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller anden form for grov vold af psykisk, fysisk eller seksuel karakter, eller mindreårige, der har været udsat for misbrug, vanrøgt, udnyttelse, tortur eller grusom, umenneskelig eller vanærende behandling, eller som har lidt under følgerne af væbnet konflikt. Kommissionen foreslår, at der ud over lægehjælp også om nødvendigt skal tilbydes psykologisk eller psykiatrisk behandling (artikel 30, stk. 2).

Med Kommissionens forslag indføres pligt for medlemsstaterne til at fastsætte procedurer for at opspore en uledsaget mindreåriges familie hurtigst muligt, efter at barnet har fået tildelt international beskyttelse. Kravet om fastsættelse af procedurer er nyt, idet medlemsstaterne efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF alene har pligt til at bestræbe sig på hurtigst muligt at opspore den uledsagede mindreåriges familiemedlemmer (artikel 31, stk. 5).

Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF skal de personer, der arbejder med uledsagede mindreårige have eller tage en relevant uddannelse tilpasset mindreåriges behov. Med Kommissionens forslag skal personerne have relevant uddannelse og fortsat modtage uddannelse heri (artikel 31, stk. 6).

Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF har medlemsstaterne pligt til at sikre, at flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus har adgang til en bolig på betingelser svarende til dem, der gælder for andre tredjelandstatsborgere med lovligt ophold på deres område. Med Kommissionens forslag indføres pligt for medlemsstaterne til at bestræbe sig på at gennemføre en politik med henblik på at forebygge forskelsbehandling af personer med international beskyttelsesstatus og sikre lige muligheder med hensyn til adgang til bolig (artikel 32).

Kommissionens forslag udvider medlemsstaternes pligt til at give adgang til integrationsprogrammer eller til at skabe forudsætninger, som sikrer adgang til sådanne programmer til at omfatte alle personer med international beskyttelsesstatus. Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF gælder pligten kun for flygtninge. Herudover skal integrationsprogrammerne ifølge forslaget tage hensyn til de særlige behov hos personer med international beskyttelsesstatus. Endelig skal integrationsprogrammerne kunne omfatte introduktionsprogrammer og sprogundervisning, som i videst muligt omfang er tilpasset behovene hos personer med international beskyttelsesstatus (artikel 34).

Forslaget kapitel VIII indeholder bestemmelser om administrativt samarbejde, herunder samarbejde (mellem medlemsstaterne og Kommissionen) (artikel 36) og personale (krav om uddannet personale med tavshedspligt) (artikel 37).

Kommissionens forslag fjerner medlemsstaternes pligt til at meddele et navn på det nationale kontaktpunkt, men opretholder pligten til at meddele dets adresse (artikel 36).

Endelig indeholder forslaget i kapitel IX afsluttende bestemmelser om rapporteringsforpligtelser for medlemsstaterne og Kommissionen om gennemførelse og anvendelse samt bestemmelser om ophævelse af det eksisterende direktiv 2004/83/EF og en ikrafttrædelsesbestemmelse. Der lægges op til, at det omarbejdede direktiv træder i kraft på tyvendedagen efter offentliggørelsen i EU-tidende, og at der kan indføres en overgangsbestemmelse med senere anvendelse for en eller flere artikler (artikel 38-42).

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Vedtagelsen af direktivforslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og direktivet ikke vil blive bindende for eller finde anvendelse i Danmark.

Efter udlændingelovens § 7, stk. 1, gives der efter ansøgning opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951 (konventionsstatus).

Efter udlændingelovens § 7, stk. 2, gives der efter ansøgning opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Opholdstilladelse efter § 7, stk. 1 og 2 kan nægtes, hvis udlændingen allerede har opnået beskyttelse i et andet land, eller hvis udlændingen har nær tilknytning til et andet land, hvor udlændingen må antages at kunne opnå beskyttelse, jf. udlændingelovens § 7, stk. 3.

En udlænding kan ikke gives opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, hvis den pågældende er omfattet af en udelukkelsesgrund. Reglerne herom findes i Udlændingelovens § 10, som blandt andet henviser til flygtningekonventionens udelukkelsesgrunde i artikel 1 F.

Efter udlændingelovens § 31, stk. 1, må en udlænding ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land.

Efter udlændingelovens § 31, stk. 2, må en udlænding, der er omfattet af § 7, stk. 1, ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionen af 28. juli 1951, artikel 1 A, nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Dette gælder ikke, hvis udlændingen med rimelig grund må anses for en fare for statens sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet, jf. dog stk. 1.

En udlænding, som har fået afslag på asyl i Danmark med henvisning til en eller flere udelukkelsesgrunde, men som ikke kan udsendes på grund af, at den pågældende falder ind under et udsendelsesværn, har i Danmark det, som karakteriseres som tålt ophold.

Opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 gives tidsbegrænset for syv år. Opholdstilladelsen gives dog for to år, hvis det efter en generel vurdering af forholdene i ansøgerens hjemland må forventes, at betingelserne for asyl ikke vil være til stede i hele denne periode. I sådanne tilfælde kan opholdstilladelsen herefter forlænges i to år eller fem år afhængigt af en vurdering af udviklingen i ansøgerens hjemland. Forlænges opholdstilladelsen i to år, kan opholdstilladelsen herefter forlænges i yderligere tre år. Opholdstilladelsen meddeles med henblik på varigt ophold, medmindre udlændingen kun ansøger om opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold. En udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, meddeles som hovedregel tidsbegrænset opholdstilladelse efter 7 års lovligt ophold her i landet, hvis den pågældende i øvrigt opfylder lovens betingelser. Perioden kan under nærmere betingelser forkortes til 5 eller 3 år.

En opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 (konventionsstatus), medfører med undtagelse af politiske rettigheder stort set de samme rettigheder som danske statsborgere har, herunder med hensyn til hjælp fra det offentlige, uddannelse og adgang til arbejdsmarkedet. Udlændinge med opholdstilladelse efter § 7, stk. 2 (beskyttelsesstatus), har de samme rettigheder som konventionsflygtninge med undtagelse af spørgsmål om udstedelse af rejsedokument, udsendelsesværn, pensionsrettigheder og retten til at søge asyl i sammen medlemsstat som et familiemedlem i medfør af Dublin-forordningen.

Udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2 (flygtninge), er omfattet af integrationsloven, der sigter mod at den enkelte udlænding selv gen-

nem en aktiv indsats lærer dansk og kommer i beskæftigelse. Integrationsloven indeholder bl.a. regler om visitation af flygtninge til kommunerne, 2) boligplacering af flygtninge og 3) integration i det danske samfund af nyankomne udlændinge, herunder ved hjælp af et introduktionsprogram.

En opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 kan under nærmere betingelser bortfalde eller inddrages. Bortfald, jf. udlændingelovens §§ 17-18 a, sker f.eks., hvis en udlænding opgiver sin bopæl i Danmark eller tager ophold uden for landet i en længere periode. Inddragelse, jf. udlændingelovens §§ 19-21 a, kan ske ved sving i forbindelse med ansøgningen, efterfølgende konstatering af udelukkelsesbegrundende forhold eller når grundlaget for opholdstilladelse ikke længere er til stede, herunder når forholdene i hjemlandet har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer forfølgelse, jf. §§ 7 og 8.

Ved afgørelser om inddragelse af opholdstilladelse finder bestemmelsen i § 26, stk.1, anvendelse, jf. udlændingelovens § 19, stk. 7, 1. pkt. Hvis inddragelsen sker på grund af sving i forbindelse med ansøgningen eller efterfølgende konstatering af udelukkelsesgrunde finder bestemmelsen i § 26, stk. 2, anvendelse, jf. udlændingelovens § 19, stk. 7, 1. pkt., jf. § 19, stk. 2. Opholdstilladelsen skal derfor i disse tilfælde inddrages, medmindre de i § 26 indeholdte hensyn taler afgørende derimod.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at retsakterne til gennemførelse af anden fase af det fælles europæiske asylsystem i overensstemmelse med den europæiske pagt om indvandring og asyl og Stockholm-programmet vedtages inden udgangen af 2012.

Regeringen vil arbejde for, at EU's asylpolitik ikke indeholder elementer, der vil medføre en pull faktor i forhold til asylsystemerne i EU's medlemsstater. Flygtningedefinitionsdirektivet bør derfor efter regeringens opfattelse ikke pålægge medlemsstaterne forpligtelser ud over det, der følger af de internationale konventioner på området, som samtlige medlemsstater har tilsluttet sig. Regeringen kan derfor ikke støtte de dele af Kommissionens forslag, der fører til udvidelse af beskyttelsesniveauet i forhold til niveauet i det eksisterende direktiv.

Regeringen kan overordnet støtte Kommissionens forslag om, at der sker en større tilnærmelse mellem de rettigheder, som gives til udlændinge, der har krav på beskyttelse efter flygtningekonventionen, og de rettigheder, som gives til de udlændinge, der opnår subsidær beskyttelsesstatus. Der bør dog kunne opretholdes visse forskelle mellem flygtninge og udlændinge med subsidær beskyttelse i lighed med den gældende ordning efter dansk ret.

5. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der er ikke kendskab til offentlige tilkendegivelser fra andre lande om deres holdninger til Kommissionens forslag.

På baggrund af generelle drøftelser om det fælles europæiske asylsystem på rådsmøderne for retlige og indre anliggender den 22. september og 30. november 2009 forventes en række medlemsstater imidlertid at stille sig skeptisk over for Kommissionens nye forslag.

6. Høring

Kommissionens forslag blev den 2. november 2009 sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS).

Københavns Kommune har i svar af 9. november 2009 bemærket, at det forudsættes, at kommunerne kompenseres for merudgifterne i forhold til for eksempel tilbud om opkvalificering, adgang til integrationsfaciliteter, adgang til bolig m.v., i det omfang Danmark måtte tilslutte sig forslaget til omarbejdet flygtningedefinitionsdirektiv.

Advokatrådet har i sit svar af 16. november 2009 bemærket, at Advokatrådet ikke har haft mulighed for at komme med bemærkninger til forslaget.

Der er i øvrigt ikke modtaget høringssvar.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal inddrages i sagen i medfør af proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i henhold til TEUF artikel 294. Der foreligger endnu ikke et udkast til betænkning.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører blandt andet, at EU på grund af den grænseoverskridende karakter af problemerne i forbindelse med asyl har gode forudsætninger for at foreslå løsninger, særligt med hensyn til spørgsmål om anerkendelse af beskyttelsesberettigede og deres status. Selv om der blev nået en høj grad af harmonisering ved vedtagelsen af det nuværende direktiv, er det nødvendigt at træffe yderligere EU-foranstaltninger for at opnå højere og mere harmoniserede beskyttelsesstandarder og tage yderligere skridt til en ensartet status. Særligt er der et akut behov for yderligere bestræbelser på at opnå ensartede vilkår, så Dublinordningen kan fungere retfærdigt og effektivt.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet er overholdt, da de asylretlige problemstillinger, som forslaget kommer med forslag til fælles EU-løsninger af, ikke kan løses af de enkelte medlemsstater alene.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens forslag har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold på området for retlige og indre anliggender.

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

Udvalgene blev orienteret om forslaget forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 23. oktober 2009 og 30. november 2009 i forbindelse med Kommissionens præsentation af forslaget og Rådets drøftelse af udviklingen af det fælles europæiske asylsystem.