

Notat

GRUND- OG NÆRHEDSNOTAT

om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse og om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding ("kvalifikationsforordningen")

KOM(2016) 466 endelig

Nyt notat.

Nærværende grund- og nærhedsnotat sendes tillige til Folketingets Udlændinge-, Integrations- og Boligudvalg.

Sagen er omfattet af retsforbeholdet.¹

1. Resumé

Kommissionen har fremsat forslag til forordning om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse. Forordningen skal erstatte det nuværende kvalifikationsdirektiv. Formålet med forslaget er at harmonisere behandlingen af asylansøgninger på tværs af medlemsstaterne. Med forslaget præciseres en række kriterier for anerkendelse af ansøgere samt regler om rettigheder og forpligtelser for personer med international beskyttelse. Desuden forpligtes medlemsstater til at iagttage analyser og vejledninger fra Den Europæiske Unions Asylagentur vedrørende oprindelseslande med henblik på at øge konvergens af asylafgørelser i hele EU. Samtidig foreslås det, at medlemsstaterne forpligtes til i højere grad at foretage løbende statusvurderinger af personer med international beskyttelse, således at der udelukkende ydes beskyttelse, så længe beskyttelsesbehovet består. Herudover indeholder forslaget bestemmelser med henblik på at fremme integration af personer med international beskyttelse. Endelig tager forslaget sigte på at mindske sekundære bevægelser af personer, der har opnået international beskyttelse. Forslaget er omfattet af retsforbeholdet. Nærhedsprincippet vurderes opfyldt. Forslaget vurderes ikke at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Regeringen vil under forhandlingerne notere sig forslaget.

2. Baggrund

Kommissionen har den 13. juli 2016 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse og om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding.

¹ Forslaget er fremsat med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF), tredje del, afsnit V. Ifølge protokollen om Danmarks stilling deltager Danmark ikke i vedtagelsen af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEUF, tredje del, afsnit V, og ifølge protokollen er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for Danmark, ligesom de ikke finder anvendelse i Danmark ("retsforbeholdet").



Udlændinge-, Integrations- og Boligministeriet

15. december 2016

Internationalt
udlændingesamarbejde
Slotsholmsgade 10
1216 København K

Tel. 6198 4000
Mail uibm@uibm.dk
Web www.uibm.dk

CVR-nr. 36977191

Sags nr. 2016 - 9673
Akt-id 127596

Forslaget er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2 litra a), om en ensartet asylstatus for tredjelandborgere, TEUF artikel 78, stk. 2 litra b), om en ensartet status for subsidiær beskyttelse for tredjelandstatsborgere, der ikke har opnået europæisk asyl, men har behov for international beskyttelse, samt TEUF artikel 79, stk. 2, litra a) om betingelser for indrejse og ophold samt standarder for medlemsstaternes udstedelse af langtidsvisa og opholdstilladelse. Ved forslaget ændres Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding. Med forslaget ændres det nuværende kvalifikationsdirektiv til en forordning ("kvalifikationsforordningen").

Forslaget skal behandles efter den almindelige lovgivningsprocedure i TEUF artikel 294. Rådet træffer afgørelse med kvalificeret flertal.

Forslaget er fremsat som led i Kommissionens anden pakke af lovforslag til reform af det fælles europæiske asylsystem. Forslagene er en udmøntning af Kommissionens meddelelse af 6. april 2016 om en reform af det fælles europæiske asylsystem og om fremme af lovlige migrationsveje til Europa.

Forslaget fremsættes sammen med tre andre forslag, nemlig forslaget om asylprocedureforordningen og forslaget om ændring modtagelsesdirektivet samt et forslag til en forordning om en EU-genbosætningsramme. Der er eller vil blive udarbejdet særskilte grund- og nærhedsnotater for de respektive forslag.

Det nuværende kvalifikationsdirektiv fastsætter kriterier, som ansøgere skal opfylde for at være berettiget til asyl og subsidiær beskyttelse, samt rettigheder for personer, der er tildelt status. Det fremgår af begrundelsen for forslaget til ny forordning, at anerkendelsesprocenterne fortsat varierer mellem medlemsstaterne, og at der er afvigende praksis for så vidt angår typen af beskyttelsesstatus, der meddeles af de enkelte medlemsstater, ligesom der er store forskelle på udstedte opholdstilladelsers gyldighedsperiode, såvel som for adgang til rettigheder. Det fremgår også, at de eksisterende bestemmelser om statusophør ikke anvendes systematisk i praksis, hvilket betyder, at medlemsstaterne ikke altid sikrer, at international beskyttelse kun ydes, så længe risikoen for forfølgelse eller alvorlig overlast består, selv om EU-retten giver mulighed for det.

Forskellene i anerkendelsesprocent og omfanget af rettigheder i de nationale asylsystemer, der er knyttet til den pågældende beskyttelsesstatus, kan skabe incitament for en asylansøger til at søge asyl i en medlemsstat, hvor rettigheder og anerkendelsesniveauer anses for at være bedre, frem for i den medlemsstat, som er ansvarlig for ansøgningen i henhold til Dublin-forordningen. For at sikre en øget harmonisering mellem medlemsstaterne foreslås det, at det nuværende kvalifikationsdirektiv erstattes med en ny forordning, idet det bemærkes, at ændringen fra direktiv til forordning i sig selv – som følge af forordningens umiddelbare anvendelighed – vurderes at kunne bidrage til større harmonisering.

3. Formål og indhold

Ændringen af kvalifikationsdirektivet har overordnet til formål at harmonisere behandlingen af asylansøgninger på tværs af medlemsstaterne. Forslaget tager sigte på:

- Yderligere harmonisering af de fælles kriterier for anerkendelse af ansøgere om international beskyttelse
- Større konvergens i medlemsstaternes asylafgørelser
- At sikre, at beskyttelse kun ydes, så længe grundlaget herfor består, uden at det påvirker personers integrationsmuligheder

- Håndtering af sekundære bevægelser blandt personer med international beskyttelse
- Yderligere harmonisering af rettighederne for personer med international beskyttelse.

Yderligere harmonisering af de fælles kriterier for anerkendelse

I det nuværende kvalifikationsdirektiv er der fastsat en række valgfrie regler om bl.a. ansøgerens pligt til at underbygge sin ansøgning, vurderingen af alternativer til national beskyttelse samt om ophør af status i tilfælde, hvor en person med international beskyttelse udgør en fare for sikkerheden i medlemsstaten eller er blevet dømt for en særlig grov forbrydelse. Med overgangen fra direktiv til forordning foreslås der mere normative regler, som skal erstatte de nuværende valgfrie regler.

Ansøgeren forpligtes således ved forslaget udtrykkeligt til at forelægge alle de oplysninger, som den pågældende har til rådighed, og til at samarbejde og forblive på medlemsstatens område under hele proceduren. Medlemsstaterne forpligtes desuden til at vurdere muligheden for national beskyttelse og til at fastslå, at en ansøger ikke har behov for international beskyttelse, hvis betingelserne for, at den pågældende sikkert og lovligt kan rejse til og ind i en del af oprindelseslandet og med rimelighed kan forventes at bosætte sig der, er opfyldt. Med forslaget præciseres det endelig, at visse strafbare handlinger (navnlig grusomme handlinger og terrorhandling) danner grundlag for udelukkelse fra at blive anerkendt som flygtning, selv når de begås med et politisk mål.

Større konvergens i asylafgørelser

Forslaget skal sikre en højere ensartethed i asylafgørelser i alle medlemsstater. Forslaget forpligter derfor de besluttende myndigheder i medlemsstaterne til ved bedømmelsen af asylansøgninger at tage højde for de fælles analyser af og vejledninger om situationen i oprindelseslande, der udarbejdes af Den Europæiske Unions Asylagentur og EU-netværk til udveksling af oplysninger af oprindelseslande, i overensstemmelse med de nye bestemmelser i forslaget til forordning om Den Europæiske Unions Asylagentur (Asylagenturet).

Sikre at beskyttelse kun gives, så længe grundlaget herfor består, uden at det påvirker personers integrationsmuligheder

Der foreslås en forpligtelse for medlemsstaterne til at udføre løbende og systematiske statusvurderinger af personer med international beskyttelse med henblik på at kontrollere, om kriterierne for anerkendelse stadig er opfyldt. Formålet er at sikre, at der udelukkende ydes beskyttelse, så længe årsagerne til forfølgelse består. Sådanne statusvurderinger vil skulle foretages dels i forbindelse med forlængelse af opholdstilladelsen første gang til flygtninge og første og anden gang for personer med subsidær beskyttelsesstatus, dels når der sker en væsentlig, relevant ændring i oprindelseslandet, der afspejles i dokumenter på EU-plan, dvs. i Asylagenturets vejledning.

Samtidig tager forslaget sigte på at fremme forholdene for og integrationen af personer, mens de er under international beskyttelse. Derfor indeholder forslaget en præcisering af rækkevidden af de rettigheder og forpligtelser, der gælder for personer med international beskyttelse. Endvidere indeholder forslaget bestemmelser, der skal skabe incitament til integration, idet medlemsstaterne bl.a. får mulighed for at gøre tildeling af visse sociale ydelser betinget af en effektiv deltagelse i integrationsforanstaltninger for alle personer med international beskyttelse.

Det foreslås, at gyldighedsperioden harmoniseres, idet sondringen mellem personer med subsidiær beskyttelsesstatus og flygtninge opretholdes. For subsidiær beskyttelse vil opholdstilladelsen være gyldig i ét år med mulighed for forlængelse med to år (en 1+2+2 års-formel) og for flygtninge vil opholdstilladelsen være gyldig i tre år med mulighed for forlængelse med 3 år (en 3+3+3 års-formel).

Herudover foreslås, at personer med international beskyttelse, hvis status er blevet ophævet, får en reel mulighed for at ansøge om en anden retlig status i medlemsstaten på andet grundlag (eksempelvis på grundlag af familie, arbejde, studier eller af humanitær grunde). Derfor foreslås det, at afgørelser, der ophæver flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus, først får virkning efter en periode på tre måneder.

Håndtering af sekundære bevægelser

Forslaget tager sigte på at reducere sekundære bevægelser blandt personer med beskyttelsesstatus ved at præcisere beskyttede personers forpligtelse til at opholde sig i den medlemsstat, der har tildelt dem beskyttelsesstatus.

Endvidere foreslås det, at der indføres regler, der mindsker incitamentet til sekundær bevægelse. Incitamentet mindskes ved, at der indføres en ændring af direktivet om fastboende udlændinge, således at beregningen af den periode med lovligt ophold, der kræves i medlemsstaten, genstartes, hvis en person befinder sig i en anden medlemsstat uden at have ret til at opholde sig dér. Perioder med lovligt ophold forud for det ulovlige ophold medregnes således ikke i den femårige periode, efter hvilken personer med international beskyttelse vil kunne opnå status som fastboende udlænding i henhold til direktivet om fastboende udlændinge.

Yderligere harmonisering af rettigheder

Det foreslås, at omfanget af rettigheder og forpligtelser for personer med international beskyttelse præciseres, herunder navnlig hvad angår social sikring og social bistand, samt opholdstilladelsers gyldighed og format.

4. Europa-Parlamentets udtalelser

Der foreligger endnu ikke en udtalelse fra Europa-Parlamentet.

5. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i forhold til opfyldelsen af nærhedsprincippet anført, at

"[m]ålet er at erstatte det nuværende direktiv med en forordning for at fremme en større grad af konvergens ved afgørelser om ensartede asylansøgninger og indholdet af den internationale beskyttelse, der tildeles, således at incitamentet til at bevæge sig videre inden for EU mindskes, og det sikres, at personer med international beskyttelse behandles ens i hele EU.

Eftersom det fælles europæiske asylsystem forudsætter fælles standarder i hele EU for alle asylansøgere og personer med international beskyttelse, kan disse mål ikke løses af medlemsstaterne enkeltvis. Det er nødvendigt med tiltag på EU-plan for at fremme større konvergens i asyldokumentation inden for EU og afbøde de konsekvenser, der er forårsaget af forskellige afgørelser."

Nærhedsprincippet vurderes derfor at være opfyldt.

6. Gældende dansk ret

Forslaget giver ikke anledning til at redegøre for gældende dansk ret.

7. Konsekvenser

Lovgivningsmæssige konsekvenser

En vedtagelse af forslaget har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

Økonomiske konsekvenser

Forslaget har ikke økonomiske konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af retsforbeholdet.

Det er Kommissionens vurdering, at forslaget ikke har virkninger for Unionens budget.

Andre konsekvenser og beskyttelsesniveauet

En vedtagelse af forslaget skønnes ikke at berøre beskyttelsesniveauet i Danmark.

8. Høring

Sagen er sendt i høring i Specialudvalget for asyl- og indvandringssamarbejde.

Høringsfristen er fastsat til den 16. januar 2017. Der vil blive sendt et supplerende notat om resultatet af høringen.

9. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der ses ikke at foreligge offentlige tilkendegivelser om de øvrige medlemsstaters holdninger til forslaget.

10. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen vil under forhandlingerne notere sig forslaget.

11. Tidligere forelæggelse for Folketingets Europaudvalg

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg.