

NOTAT

Dato: 20. oktober 2011
Kontor: Internationalt Kontor
J.nr.: 11/56075
Sagsbeh.: LXH

Grundnotat om Kommissionens forslag til Europaparlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (omarbejdning) KOM(2011) 320 endelig.

Resumé

Kommissionen fremsatte den 3. december 2008 ændringsforslag til Europaparlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (modtagelsesdirektivet), og et nyt ændringsforslag blev fremsat den 1. juni 2011, på baggrund af medlemsstaternes bemærkninger til det oprindelige ændringsforslag. Ændringsforslaget sigter mod at sikre højere standarder for asylansøgere, for så vidt angår modtagelsesforhold, særligt gennem skabelsen af et simplificeret og mere sammenhængende indkvarteringssystem i medlemslandene. Forslaget udvider det gældende direktivs anvendelsesområde og begrænser muligheden for frihedsberøvelse, samt retten til at inddrage materielle modtagelsesforhold. Endvidere udvider direktivet asylansøgers adgang til arbejdsmarkedet og indfører særlige regler til beskyttelse af sårbare personer. Forslaget har som følge af retsforbeholdet ikke lovgivningsmæssige, samfundsøkonomiske eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen støtter samarbejdet på asylområdet og er overordnet positivt indstillet overfor Kommissionens forslag.

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 subsidiær 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 retsinstrumenter, 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 på dets møde den 15.-16. oktober 2008, blev fristen for gennemførelse af anden fase af det europæiske asylsystem udskudt til senest 2012.

Gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem kræver ændringer af Dublinforordningen, Eurodac-forordningen, modtagelsesdirektivet, flygtningedefinitionsdirektivet og asylproceduredirektivet. En ny forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor skal

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.

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 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.

I Kommissionens evalueringsrapport om anvendelsen af modtagelsesdirektivet i medlemsstaterne, som blev offentliggjort den 26. november 2007, og i de bidrag, Kommissionen modtog fra forskellige interessenter, blev der påpeget en række mangler vedrørende standarden af modtagelsesforholdene for asylansøgere, som hovedsageligt skyldes, at direktivet i øjeblikket giver medlemsstaterne vide beføjelser til selv at fastsætte modtagelsesforholdene på nationalt plan.

Kommissionen fremlagde den 3. december 2008 sit første ændringsforslag til modtagelsesdirektivet, samtidig med fremlæggelsen af ændringsforslag til Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen. På rådsmødet for Retlige og Indre Anliggender den 8.-9. december 2010 tilkendegav Kommissionen, at man på baggrund af medlemsstaternes tilbagemeldinger i løbet af første halvår 2011 ville fremsætte et nyt ændringsforslag til modtagelsesdirektivet. Det seneste ændringsforslag blev fremsat den 1. juni 2011.

På Det Europæiske Råds møde den 23.-24. juni 2011 blev behovet for at færdiggøre det fælles europæiske asylsystem senest i 2012 på ny understreget, og det blev i den forbindelse anført, at hensigten med Kommissionens nye forslag til modtagelsesdirektiv er at skabe et nyt grundlag for forhandlingerne af en af asylsystemets vigtige byggeklodser.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i TEUF artikel 78, stk. 2, litra f. 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 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

Forslaget til ændring af modtagelsesdirektivet blev fremsat af Kommissionen samtidig med ændringsforslaget til asylproceduredirektivet (KOM(2011) 319). Sammen med asylproceduredirektivet sigter nærværende forslag mod at forbedre effektiviteten og kvaliteten af de nationale asylsystemer, med henblik på at mindske medlemsstaternes udgifter til asylsystemer, allerede fordi sagerne bliver behandlet hurtigere.

Ændringsforslaget til modtagelsesdirektivet sigter særligt mod at skabe fælles standarder for et simplificeret og mere sammenhængende indkvarteringsystem for asylansøgere i medlemsstaterne, at forhindre misbrug af de forskellige modtagelsessystemer i medlemsstaterne, og at skabe ensartede høje standarder for behandlingen af asylansøgere i overensstemmelse med grundlæggende rettigheder, herunder at øge asylansøgere muligheder for at blive selv-forsørgende i medlemslandet.

Ændringsforslaget lægger herefter navnlig op til:

- Ligebehandling af ansøgere om international beskyttelse, dvs. ansøgere om både flygtningestatus og subsidiær beskyttelse.
- Udvidelse af familiebegrebet til også at omfatte mindreårige gifte børn uden deres ægtefælle, værger til uledsagede mindreårige asylansøgere, samt uledsagede mindreårige søskende til asylansøgeren.
- Regler om frihedsberøvelse, herunder en forpligtelse for medlemsstaterne til at sikre retssikkerhedsmæssige garantier, og at frihedsberøvelse kun finder sted, når mindre indgribende foranstaltninger ikke er tilstrækkelige.
- Særlig hensyntagen til sårbare personer med særlige behov i forbindelse med indkvartering og eventuel frihedsberøvelse.
- Tilbud om undervisning til mindreårige asylansøgere, som skal fortsætte, uanset de pågældende når myndighedsalderen. Der skal i det hele taget tages særligt hensyn til barnets tarv ud fra fastlagte principper, herunder at der skal være mulighed for frihedsaktiviteter, samt pligt for medlemsstaterne til at eftersøge familiemedlemmer til uledsagede mindreårige under hensyntagen til barnets tarv.
- Mulighed for adgang til arbejdsmarkedet seks måneder efter asylansøgerens indgivelse af en asylansøgning, hvis ikke der er truffet afgørelse i asylsagen i første instans. Ved komplicerede sager kan dette udvides til tolv måneder.
- Økonomisk bistand til asylansøgere, som sigter mod, at de pågældende kan forsørge sig selv. En forskel i forhold til niveauet for bistand til medlemsstatens statsborgere skal være behørigt begrundet.
- Klageadgang over inddragelse af ydelser i henhold til direktivet.

2.1. Definitioner og direktivets anvendelsesområde

Flere af definitionerne i [artikel 2](#) i det eksisterende direktiv om modtagelsesforhold er udeladt af forslaget, idet begreberne nu i stedet er defineret i flygtningedefinitionsdirektivet. Det drejer sig bl.a. om definitionen på Geneve-konventionen, asylansøgning, flygtning mv. Direktivforslaget indeholder på den baggrund en række konsekvensændringer.

Forslaget udvider i artikel 2 direktivets anvendelsesområde i to henseender.

For det første vil ansøgere om subsidiær beskyttelse nu være omfattet af hele direktivet, og derfor anvendes betegnelsen "international beskyttelse" frem for begrebet "asyl". Der er foretaget konsekvensændringer i overensstemmelse hermed i direktivets enkelte bestemmelser.

For det andet udvider artikel 2 definitionen af begrebet familiemedlemmer ved også at medtage gifte, mindreårige børn, såfremt det tjener børnenes tarv bedst, at de bor sammen med deres far, mor eller værge, samt forældre eller værge til gifte, mindreårige børn, såfremt dette varetager barnets tarv bedst og endelig mindreårige ugifte søskende til mindreårige asylansøgere.

For at præcisere direktivets materielle anvendelsesområde fastsættes det i forslaget, at det gælder alle former for asylprocedurer og alle geografiske områder og faciliteter, hvor asylansøgere indkvarteres. Artikel 3 er på den baggrund ændret således, at også en medlemsstats territorialfarvande og transitområder specifikt angives som en del af det geografiske anvendelsesområde for direktivet.

Artikel 4, som efterlader medlemsstaterne med muligheden for at indføre eller bibeholde gunstigere bestemmelser om modtagelsesforhold for asylansøgere end de, der følger af direktivet, er uændret.

2.2. Almindelige bestemmelser om modtagelsesforhold

Artikel 5 og 6 pålægger medlemsstaterne en pligt til at informere asylansøgere om deres rettigheder og pligter i relation til modtagelsesforhold, og foreskriver, at medlemsstaterne inden for tre dage efter indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse skal udstede et dokument til asylansøgeren, som bekræfter dennes status som asylansøger og ret til at opholde sig i landet og adgang til fordele i overensstemmelse dermed. Dokumentet fungerer således alene som en attestation af asylansøgerens retlige stilling i medlemsstaten. Fristen er i øvrigt i overensstemmelse med den foreslåede registreringsfrist på 72 timer i ændringsforslaget til asylproceduredirektivet. I artikel 6, stk. 6, er der med det nye forslag indført, at der ikke må pålægges asylansøgeren dokumentations- eller administrative krav, før de er tildelt de rettigheder, der tilkommer dem i kraft af deres status som asylansøger.

Asylansøgeren har efter artikel 7 som udgangspunkt ret til at færdes frit på medlemsstatens område, hvilket dog kan begrænses af hensyn til blandt andet den offentlige orden eller for at opnå en effektiv og hurtig behandling af sagen. Ifølge artikel 7, stk. 3, kan medlemsstaten gøre adgangen til materielle modtagelsesforhold betinget af, at asylansøgeren opholder sig et bestemt sted, som medlemsstaten anviser.

Frihedsberøvelse

Kommissionen udtrykker i sit uddybende memorandum om ændringsforslaget bekymring for den udbredte brug af frihedsberøvelse i medlemsstaterne på asylområdet, navnlig henset til at de europæiske asylregler indtil nu ikke regulerer spørgsmålet om frihedsberøvelse. På

baggrund heraf er der med ændringsforslaget søgt at fastlægge nogle retningslinjer og garantier for brugen af frihedsberøvelse af asylansøgere i medlemsstaterne, samtidig med at det overlades til medlemsstaterne at fastsætte de mere detaljerede regler herom i deres nationale lovgivning. Herunder er der indført en særlig bestemmelse vedrørende frihedsberøvelse af sårbare personer, herunder børn og personer med særlige behov.

Det grundlæggende princip om frihedsberøvelse fastlægges i [artikel 8](#), hvorefter frihedsberøvelse aldrig må finde sted alene fordi, at vedkommende søger international beskyttelse. Frihedsberøvelse må herefter kun finde sted, hvis ikke mindre indgribende foranstaltninger er tilstrækkelige og kan blandt andet finde sted for at fastlægge eller kontrollere vedkommendes identitet, eller af hensyn til national sikkerhed og orden. Oversigten over grunde til frihedsberøvelse i stk. 2 er udtømmende. Efter artikel 8, stk. 4, skal medlemsstaterne i deres nationale retssystemer fastlægge de nærmere detaljer for alternativer til frihedsberøvelsen, herunder regler om kaution, meldepligt m.m.

[Artikel 9-11](#) regulerer asylansøgerens retsgarantier og vilkår under frihedsberøvelsen.

[Artikel 9](#) foreskriver, at frihedsberøvelsen skal være så kort som mulig og tages op til fornyet prøvelse med rimelige mellemrum. Afgørelsen om frihedsberøvelse skal være skriftlig og indeholde den faktiske og retlige begrundelse for frihedsberøvelsen.

For at sikre rimelige vilkår under frihedsberøvelsen bestemmer [artikel 10](#), at frihedsberøvelse af asylansøgere skal finde sted i særlige forvaringscentre for asylansøgere, og at de frihedsberøvede asylansøgere så vidt muligt skal holdes adskilte fra fængslede personer, der ikke har indgivet ansøgning om international beskyttelse, jf. stk. 1 og 6.

Særlige hensyn og regler for sårbare grupper og personer med særlige behov er fastlagt i [artikel 11](#), hvor der særligt i stk. 2 nedlægges et absolut forbud imod frihedsberøvelse af uledsagede mindreårige asylansøgere, medmindre det vurderes, at det er i den mindreåriges tarv, at andre mindre strenge tvangsmidler ikke kan anvendes effektivt, og hvor der er tale om helt udsædvanlige tilfælde, ligesom det fastslås, at frihedsberøvelsen skal være så kort som mulig.

Familiers særlige behov behandles i artikel 11, stk. 3, der fastlægger, at familier skal indkvarteres separat og med passende privatliv og ved [artikel 12](#), som foreskriver, at medlemsstaterne må træffe de nødvendige foranstaltninger til så vidt muligt at bevare familiens enhed på deres område, hvis asylansøgerne har ophold i samme medlemsstat. Artikel 12 er uændret videreført i forslaget.

Artikel 11, stk. 4 fastslår, at kvindelige frihedsberøvede asylansøgere skal indkvarteres adskilt fra mandlige asylansøgere, medmindre der er tale om familiemedlemmer, og der gives samtykke til fælles indkvartering. Personer med særlige behov må ifølge [artikel 11, stk. 5](#), ikke frihedsberøves, medmindre en konkret undersøgelse af deres situation foretaget af en fagmand attesterer, at deres helbred ikke vil blive væsentligt forværret som følge af frihedsberøvelsen.

Skolegang og undervisning for mindreårige

For de mindreårige asylansøgere gælder, at medlemsstaterne i medfør af direktivets artikel 14 er forpligtede til at give dem adgang til skolegang på betingelser, der svarer til dem der gælder for medlemsstatens egne statsborgere, og at undervisning skal tilbydes indtil en eventuel udsendelsesforanstaltning for dem eller deres forældre er gennemført.

Princippet om, at adgangen til uddannelsessystemet ikke må udsættes i mere end tre måneder efter, at den mindreårige eller dennes forældre har indgivet ansøgning, er videreført i direktivforslaget, men denne periode kan ifølge det omarbejdede direktiv ikke længere forlænges til et år, fordi der ydes specialundervisning med henblik på at lette adgangen til skolesystemet. Derimod fastslår artikel 14, stk. 2, at indslusningskurser, sprogkurser og/eller specialundervisning skal tilbydes den mindreårige efter behov. Den fakultative adgang medlemsstaterne har i det nugældende direktiv til at tilbyde alternative undervisningsformer på grund af den mindreåriges særlige situation er i direktivforslagets artikel 14, stk. 3, gjort obligatorisk.

Adgang til arbejdsmarkedet og erhvervsuddannelse

I overensstemmelse med Kommissionens ønske om i højere grad at gøre asylansøgerne selvforsørgende i medlemsstaterne, er der med ændringsforslaget indført en større adgang til arbejdsmarkedet for asylansøgere.

Forslaget giver således i artikel 15 adgang til arbejdsmarkedet for asylansøgere senest seks måneder efter, at ansøgningen om international beskyttelse er indgivet, hvis ikke der er truffet afgørelse i asylsagen i første instans. Ved komplicerede sager kan dette udvides til tolv måneder, hvilket er i overensstemmelse med fristen for at behandle asylsager, som foreslået i ændringsforslaget til asyloproceduredirektivet. De nærmere vilkår for adgangen til arbejdsmarkedet skal fastsættes af medlemsstaterne i overensstemmelse med national ret. Til sammenligning følger det af artikel 11 i det gældende modtagelsesdirektiv, at medlemsstaterne selv fastsætter en periode i hvilken ansøgeren ikke har adgang til arbejdsmarkedet, efter indgivelse af en asylansøgning. Medlemsstaterne fastlægger endvidere hvilke vilkår for en adgang til arbejdsmarkedet der skal gøre sig gældende, i de tilfælde hvor der ikke er truffet afgørelse efter et år.

Adgang til materielle modtagelsesforhold og lægebehandling

Forslagets artikler 17 og 18 omhandler den økonomiske og materielle støtte, der ydes i forbindelse med modtagelsessystemet, herunder indkvarteringsforhold.

Det følger af artikel 17, stk. 1 og 2, i lighed med det nugældende direktiv om modtagelsesforhold, at medlemsstaterne skal sørge for at stille materielle modtagelsesforhold til rådighed for asylansøgere og sikre, at disse forhold dels muliggør en rimelig levestandard og sikrer asylansøgernes underhold, dels beskytter deres fysiske og mentale sundhed, herunder tager højde for særlige sårbare personer.

Artikel 17, stk. 5 fastslår, at når medlemsstaterne yder materielle modtagelsesforhold i form af kontantydelse og værdikuponer, fastlægges størrelsen heraf på grundlag af den økonomiske støtte, som ydes til egne statsborgere med henblik på at sikre en passende levestandard, såsom minimumniveauet af social bistand. Såfremt der forskelsbehandles mellem asylansøgere og egne statsborgere i tildelingen af økonomiske ydelser, skal dette være behørigt begrundet.

Ifølge artikel 18, skal der ved indkvarteringen af asylansøgerne sikres en rimelig levestandard, idet ansøgenes familieliv skal sikres, og der skal tages hensyn til køn, alder og situationen for sårbare personer, herunder kønsspecifik vold eller seksuelle overgreb i indkvarteringscentrene, som medlemsstaterne gennem passende foranstaltninger skal sørge for at forhindre.

Forslagets artikel 18, stk. 8 regulerer medlemsstaternes adgang til undtagelsesvist og i en begrænset og rimelig periode at fastsætte andre materielle modtagelsesforhold end dem, der følger af artikel 18. Dette kan blandt andet ske, hvor en nærmere vurdering af asylansøgerens behov er nødvendig, eller hvor de sædvanlige indkvarteringsmuligheder midlertidigt ikke er til rådighed.

Lægebehandling

Artikel 19 fastsætter, at medlemsstaterne skal sørge for, at asylansøgerne sikres den nødvendige lægebehandling, hvilket som minimum skal omfatte akut lægehjælp og behandling af sygdomme, samt post-traumatiske lidelser.

2.3. Indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold

Efter artikel 20 kan medlemsstaterne inddrage eller indskrænke de materielle modtagelsesforhold for asylansøgerne, såfremt asylansøgeren forsvinder, ikke efterlever sine informationsforpligtelser eller meldepligt, samt hvis denne har indgivet en genoptagelsesansøgning eller har tilbageholdt informationer om sin finansielle formåen, og dermed uretmæssigt har draget nytte af modtageforholdene. Medlemsstaterne kan i henhold til stk. 2-4 under hensyntagen til proportionalitetsprincippet og kravet om adgang til lægehjælp indføre sanktioner for seriøse overtrædelser af reglerne om indkvartering samt for voldelig opførsel.

2.4. Regler for sårbare personer

Artiklerne 21-25 behandler de særlige hensyn der skal tages til sårbare personer, herunder mindreårige, inkl. uledsagede mindreårige, handicappede personer, ældre, gravide kvinder, enlige forældre med mindreårige børn, ofre for menneskehandel, personer med alvorlige fysiske lidelser, mentale lidelser, herunder post-traumatiske lidelser, samt personer der har været udsat for tortur, voldtægt eller andre alvorlige overgreb.

Medlemsstaterne er efter artikel 22 forpligtet til at indføre mekanismer der så snart en ansøgning om international beskyttelse er indgivet, kan tjene til at identificere, om en ansøger

er særligt sårbar og derfor må antages at have særlige behov i forhold til modtageforhold. Der skal herefter tages hensyn til ansøgerens behov under hele asylproceduren.

Direktivforslaget søger generelt at sikre forbedrede forhold for mindreårige. Artikel 23 opremser, hvordan medlemsstaterne skal sætte hensyn til barnets tarv i første række og sikre en tilstrækkelig høj levestandard for de mindreårige. Der skal særligt tages hensyn til mulighederne for familiesammenføring, den mindreåriges trivsel og sociale udvikling, under særlig hensyntagen til den mindreåriges etniske, religiøse, kulturelle og sproglige baggrund, samt sikkerhedshensyn, navnlig hvis der er risiko for, at barnet er offer for menneskehandel, og endelig den mindreåriges egen mening under hensyntagen til vedkommendes alder og modenhed.

De uledsagede mindreårige skal i medfør af artikel 24 hurtigst muligt sikres en repræsentant, der kan bistå den mindreårige i forhold til hans/hendes rettigheder efter direktivet. Repræsentanten skal have den relevante baggrund for at varetage denne rolle. Forslaget viderefører de allerede gældende regler til varetagelse af den uledsagede mindreåriges interesser, herunder at vedkommende så vidt muligt skal placeres hos slægtninge, plejefamilie, særlige indkvarteringscentre for mindreårige, eller lignende faciliteter. For ansøgere over 16 år kan de indkvarteres i centre med voksne, såfremt det vurderes at være i overensstemmelse med deres egen interesse.

Ifølge den nye formulering af artikel 24, stk. 3 er medlemsstaterne forpligtet til at fastlægge procedurer for at opspore en uledsaget mindreårigs familiemedlemmer under varetagelse af den mindreåriges tarv. Eftersøgningen skal påbegyndes så hurtigt som muligt efter, at den pågældende har indgivet ansøgning om international beskyttelse.

Efter artikel 25 skal der sikres nødvendig lægehjælp til personer udsat for tortur, vold og voldtægt, herunder adgang til rehabilitering. Personer, der arbejder med sådanne asylansøgere, skal være tilstrækkeligt uddannede og overholde regler om tavshedspligt mv. som foreskrevet i national ret.

2.5. Bestemmelser om klageadgang

Artikel 26, stk. 1 fastslår, at der udover afslag på tildeling af modtagelsesforhold også skal være adgang til prøvelse af afgørelser om inddragelse og indskrænkning af modtagelsesforhold. Bestemmelsen præciserer endvidere, at muligheden for prøvelse i sidste instans ved en retsinstans, skal være en prøvelse af såvel de faktiske omstændigheder som den retlige vurdering, hvilket ikke fremgår af det gældende direktiv. Forslagets artikel 26, stk. 2 indeholder ligeledes en nydannelse, idet den omarbejdede bestemmelse nu foreskriver, at der skal være adgang til retshjælp og/eller repræsentation i sager om modtagelsesforhold, og at denne retshjælp og/eller repræsentation skal være gratis, hvis asylansøgeren ikke har råd til at dække omkostningerne selv. Procedurer herom skal fastsættes i den nationale lovgivning.

2.6. Foranstaltninger, der skal gøre modtagelsessystemet mere effektivt

Artikel 28, stk. 2 bestemmer, at medlemsstaterne årligt til Kommissionen blandt andet skal indgive oplysninger om antallet af personer, der er omfattet af modtagelsesforhold, antallet af asylansøgere med særlige behov og af asylansøgere med adgang til arbejdsmarkedet, herunder hvilke betingelser eller begrænsninger, der er fastsat for adgangen til arbejdsmarkedet. Det anføres også, at det på nationalt plan er vigtigt at sikre, at der etableres nationale ordninger, som sikrer den fornødne overvågning og kontrol af det nationale modtagelsessystem, hvorfor medlemsstaterne skal etablere relevante mekanismer til dette formål.

Efter direktivforslagets artikel 29 træffer medlemsstaterne passende foranstaltninger til at sikre, at de myndigheder og andre organisationer, der gennemfører dette direktiv, har modtaget den nødvendige grundlæggende uddannelse med hensyn til både mandlige og kvindelige ansøgere og deres ledsagende familie-medlemmers behov og afsætter de nødvendige midler til at gennemføre direktivet.

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.

3.1. Gældende dansk ret

3.1.1. Indkvartering

I Danmark skal asylansøgere som udgangspunkt bo på et asylcenter, mens deres asylsag behandles her i landet. Der kan dog i særlige tilfælde og for visse grupper af asylansøgere efter ansøgning gives tilladelse til privat indkvartering med og uden økonomi, annektsindkvartering og indkvartering i særlig bolig uden for asylcenteret.

Asylansøgere, der befinder sig i den indledende fase (dvs. fasen forud for behandlingen af den pågældendes asylansøgning), opholder sig som udgangspunkt i Center Sandholm, der fungerer som modtagecenter for alle nye asylansøgere. Beboerne kan frit komme og gå på centret. I den indledende fase kan politiet beslutte, at asylansøgeren løbende skal melde sig hos politiet, når det må anses for nødvendigt for at sikre udlændingens tilstedeværelse.

Indkvarteres en asylansøger privat uden økonomi, afholder logiværten alle udgifter til den pågældendes forsørgelse. Asylansøgeren modtager den nødvendige sundhedsbehandling på det asylcenter, som den pågældende asylansøger er tilknyttet. Asylansøgere, der har indgået ægteskab eller registreret partnerskab med en i Danmark bosiddende person, skal som hovedregel tage ophold hos sin ægtefælle/registrerede partner, som tillige har forsørgelsespligten over for den pågældende.

Under asylsagsbehandlingen (fase 2) flytter ansøgerne til et opholdscenter, hvor de opholder sig, mens asylmyndighederne behandler sagen. Der er i alt 23 opholdscentre herunder særlige centre for enlige kvinder, uledsagede mindreårige og svært omsorgskrævende beboere,

der ligger forskellige steder i Danmark. Beboerne kan frit komme og gå på centrene. Under asylsagsbehandlingen kan politiet endvidere beslutte, at asylansøgeren løbende skal melde sig hos politiet, bl.a. hvis den pågældende ikke medvirker til sagens oplysning f.eks. om sin identitet eller rejserute.

Hvis en udlænding har fået endeligt afslag på asyl og ikke medvirker til sin udrejse, indstiller Rigspolitiet til Udlændingesservice, at den pågældende skal tage ophold på Center Sandholm eller Center Avnstrup, der fungerer som udsendelsescentre. Politiet kan beslutte, at den afviste asylansøger løbende skal melde sig hos politiet, såfremt den pågældende ikke medvirker til udrejsen.

3.1.2 Uledsagede mindreårige asylansøgere

De uledsagede mindreårige asylansøgere (UMI'er) betragtes som en særligt sårbar gruppe, hvorfor særlige retningslinjer gør sig gældende for behandlingen af deres asylansøgninger og vilkårene for deres ophold i Danmark.

En asylsagsbehandling vil alene blive gennemført i det omfang, at den mindreårige vurderes moden nok til at gennemgå den. I modsat fald kan det i visse tilfælde føre til, at den mindreårige får en opholdstilladelse uden, at ansøgningen om asyl behandles. En forudsætning for en sådan opholdstilladelse er, at den mindreårige ikke har familie i hjemlandet og ikke vil kunne undergives offentlig forsorg eller lignende i hjemlandet, og dermed vil blive stillet i en reel nødsituation, jf. udlændingelovens § 9c, stk. 3, nr. 1.

Såfremt en UMI får afslag på asyl, vil der efter endeligt afslag skulle tages stilling til, om vedkommende skal have opholdstilladelse efter lignende hensyn som ovenfor nævnt, jf. udlændingelovens § 9c, stk.3, nr. 2.

Enhver UMI får udpeget en personlig repræsentant, der skal varetage den pågældendes interesser under asylsagsbehandlingen og i mere personlige forhold. Repræsentanten udpeges af Dansk Røde Kors, som indstiller denne til Statsforvaltning Hovedstaden til endelig udpegning.

Efter UMI'ens ankomst til Danmark iværksætter Udlændingesservice en eftersøgning af den mindreåriges forældre, hvis deres opholdssted ikke er kendt, og hvis den mindreårige samtykker hertil. Eftersøgningen finder sted i samarbejde med relevante organisationer, f.eks. IOM (International Organization for Migration). Hvis der i den mindreåriges hjemland er etableret modtage- og omsorgscentre, er der ikke en pligt for Udlændingesservice til at iværksætte eftersøgning.

Herudover kan mindreårige søge hjælp til eftersøgning af familie gennem Internationalt Røde Kors' eftersøgningstjeneste, som i fortrolighed kan bistå med at finde forældre og anden familie.

3.1.3. Sundhedsydelse

Asylansøgere og udlændinge med ulovligt ophold er ikke omfattet af det danske sygesikringssystem. I stedet er de omfattet af Udlændingenservices forsørgelse, bl.a. hvad angår udgifter til sundheds- og tandbehandling.

Asylansøgebørn er berettiget til samme sundhedsbehandling som herboende børn.

For voksne asylansøgere dækker Udlændingenservice udgiften til sundhedsbehandling, hvis der er tale om behandling, som er nødvendig, uopsættelig eller smertelindrende.

Derudover kan en række behandlinger umiddelbart iværksættes af det sundhedsfaglige personale hos indkvarteringsoperatøren. Det drejer sig bl.a. om besøg hos alment praktiserende læge, indledende konsultationer hos psykolog eller psykiater, konsultationer hos en række speciallæger, fx øre- næse- og halslæge, samt konsultationer hos jordemoder.

3.1.4. Undervisning

Mindreårige asylansøgere er omfattet af undervisningspligt og modtager undervisning som i indhold og omfang svarer til den undervisning, der tilbydes tosprogede elever i den danske folkeskole. Undervisningen foregår på asylcentre eller på lokale folkeskoler.

Voksne asylansøgere skal i den indledende fase deltage i et asylansøgerkursus, der omfatter information om det danske asylsystem og undervisning i dansk sprog og kultur. Under asylsagens behandling skal voksne asylansøgere deltage i undervisning, der kan skabe forudsætninger for en vellykket integrationsproces for de asylansøgere, som meddeles opholdstilladelse i Danmark, og lette tilbagevenden for de asylansøgere, som meddeles afslag på opholdstilladelse.

Der må maksimalt gå tre måneder fra ansøgningstidspunktet til ansøgeren skal kunne modtage undervisning. Undervisningen har et gennemsnitligt omfang på 10 timer om ugen. Syttenårige asylansøgere kan ligeledes deltage i undervisningen.

Voksne asylansøgere kan endvidere deltage i danskundervisning, hvis det er nødvendigt for gennemførelse af praktikophold m.v. uden for asylcentret. Voksne asylansøgere kan desuden deltage i undervisning i andre fag, herunder fremmedsprog, tekniske fag m.v.

Afviste asylansøgere skal deltage i undervisning, der kan forberede den pågældende på en tilværelse i hjemlandet, herunder fremmedsprog, tekniske fag m.v.

3.1.5. Aktivering

Asylansøgere kan på lige fod med andre borgere deltage i fritidsaktiviteter, f.eks. i sportsklubber. Børn, der opholder sig på asylcentre, vil i et vist omfang kunne få dækket udgifterne til fritidsaktiviteter uden for centret.

I den indledende fase og under asylsagens behandling skal asylansøgeren medvirke ved udførelse af de nødvendige opgaver på indkvarteringsstedet (madlavning, rengøring m.v.). Asylansøgeren kan desuden deltage i intern aktivering på indkvarteringsstedet (opgaver, der er forbundet med driften af asylcentret og undervisning af andre asylansøgere). Endelig har registrerede asylansøgere mulighed for at deltage i anden aktivering, der kan omfatte deltagelse i intern produktionsvirksomhed, ulønnet praktik uden for asylcentret og ulønnet humanitært arbejde. Afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udsendelse, har dog ikke mulighed for at deltage i intern produktionsvirksomhed, praktik uden for asylcentret og ulønnet humanitært arbejde.

3.1.6. Økonomisk og anden støtte

En asylansøger, der opholder sig i Danmark, får normalt udgifterne til sit underhold dækket af Udlændingesservice.

Det gælder dog ikke, hvis han eller hun har indgået ægteskab eller registreret partnerskab med en person, der har opholdstilladelse her i landet. I så fald har ægtefællen/den registrerede partner pligt til at forsørge ansøgeren.

Udlændingesservices forsørgelse af asylansøgere og udlændinge med ulovligt ophold (mod materielle modtagelsesforhold) dækker over:

- kontante ydelser (eller kost hvis asylansøgeren bor på et center med vederlagsfri bospisningsordning),
- indkvartering på et asylcenter,
- nødvendig sundhedsbehandling og evt. nødvendige sociale foranstaltninger,
- undervisning af børn,
- undervisning og aktivering af voksne asylansøgere og
- transport til og fra samtaler med myndighederne, hospitaler m.v.

Alle asylansøgere over 18 år skal indgå en aftale – en kontrakt – med det asylcenter, som han eller hun er tilknyttet. I kontrakten står der hvilken undervisning, ansøgeren skal følge, og hvilke arbejdsopgaver den enkelte ansøger skal udføre på asylcentret. Hvis asylansøgeren ikke overholder sin kontrakt med asylcentret, nedsættes asylansøgerens tillægssydelse.

De kontante ydelser er inddelt på følgende måde:

- En grundydelse som dækker udgifter til mad, hygiejneartikler mv.
- En eventuel tillægssydelse til asylansøgere, som overholder deres kontrakt med asylcentret
- Et forsørgertillæg eller evt. et nedsat forsørgertillæg til asylansøgere med forsørgelsespligt over mindreårige børn

Hvis en asylansøger ikke lever op til de forpligtelser, der følger af udlændingeloven, kan Udlændingesservice beslutte, at asylansøgeren skal omfattes af kostpengeordningen.

I praksis anvendes ordningen primært i de tilfælde, hvor en asylansøger har fået endeligt afslag på opholdstilladelse i Danmark og ikke medvirker til udrejse af landet.

Ordningen indebærer, at asylansøgeren ikke længere kan få udbetalt tillægsydelse, der tjenes ved f.eks. at deltage i aktivering. Asylansøgere med børn vil desuden få reduceret deres forsørgertillæg. Det betyder, at ansøgeren alene får udbetalt kontante ydelser til dækning af udgifter til kost og andre fornødenheder, dvs. grundydelsen, et reduceret forsørgertillæg for nummer nr. et og to samt eventuelt nedsat forsørgertillæg for barn nummer tre og fire.

Er asylansøgeren indkvarteret på et asylcenter med bospisningsordning og samtidig omfattet af kostpengeordningen, modtager den pågældende ingen forsørgertillæg.

Kun i helt særlige tilfælde kan Udlændingesservice undlade at anvende kostpengeordningen over for en udlænding, der ikke medvirker til sin udrejse. Det vil bl.a. være tilfældet, hvis asylansøgeren er en uledsaget mindreårig, eller hvis der er tale om personer med særlige former for livstruende sygdomme.

Udlændingesservice kan ophæve afgørelsen om kostpengeordningen, hvis en asylansøger enten vælger at samarbejde med politiet om sin udrejse, får udsat sin udrejsefrist eller får genoptaget sin asylsag. Ophæves ordningen, vil asylansøgeren igen få udbetalt tillægsydelser og almindeligt og evt. nedsat forsørgertillæg.

3.1.7. Adgang til arbejdsmarkedet

Asylansøgere har som udgangspunkt ikke adgang til arbejdsmarkedet i Danmark. Indgivelse af en asylansøgning har imidlertid ikke i sig selv nogen betydning for mulighederne for at ansøge om opholds- og arbejdstilladelse i medfør af de almindelige regler om arbejdskraftindvandring. Asylansøgere og afviste asylansøgere kan således søge om opholds- og arbejdstilladelse efter de almindelige regler i udlændingeloven, f.eks. efter den såkaldte positivliste eller efter green card-ordningen.

3.1.8. Frihedsberøvelse

I den indledende fase kan asylansøgere frihedsberøves, mens det vurderes, om sagen skal behandles i Danmark med henblik på at sikre muligheden for afvisning, overførsel eller tilbageførsel til et andet land. En asylansøger kan endvidere frihedsberøves, hvis den pågældende uden rimelig grund udebliver fra en afhøring hos politiet eller Udlændingesservice, hvortil den pågældende er tilsagt.

Under asylsagens behandling kan asylansøgere efter en konkret, individuel vurdering frihedsberøves, hvis sagen vurderes åbenbart grundløs med henblik på at fastholde udlændingens tilstedeværelse under asylsagsbehandlingen. Der kan endvidere ske frihedsberøvelse i asylsagsbehandlingsfasen, hvis asylansøgeren er udvist f.eks. på grund af kriminalitet med henblik på at sikre en effektiv fuldbyrdelse af afgørelsen om udvisning. Der kan endelig ske frihedsberøvelse i fase 2, hvis asylansøgeren lægger væsentlige hindringer i vejen

for asylsagens oplysning, f.eks. ved gentagne gange ikke at møde op til afhøringer eller ved ikke at give oplysninger om sin identitet.

Afviste asylansøgere frihedsberøves med henblik på at sikre muligheden for udsendelse. Der kan endvidere ske frihedsberøvelse, hvis asylansøgeren ikke medvirker til udrejsen, f.eks. ved at tilvejebringe den nødvendige rejselegitimation til udrejsen. I alle tilfælde af frihedsberøvelse skal det vurderes, om frihedsberøvelsen er nødvendig, herunder om mindre indgribende foranstaltninger kan anvendes (f.eks. deponering af pas, meldepligt m.v.).

3.1.9. Klageadgang

Klager over afgørelser om ydelser og vilkår for asylansøgere ophold i Danmark, kan indbringes for Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og Integration, herunder afslag på kaution til sundhedsbehandling/tandlægebehandling, afgørelser om motivationsfremmende foranstaltninger og beslutninger om meldepligt. Rigspoliets afgørelser om frihedsberøvelse af asylansøgere efter udlændingelovens § 36, kan påklages til Ministeriet i det omfang afgørelsen ikke kan indbringes for de almindelige domstole. Dette vil i praksis betyde indenfor de første 72 timer af en frihedsberøvelse. Udlændingesservices afgørelser, hvorefter en asylansøger pålægges at tage ophold på et nærmere bestemt indkvarteringscenter, kan dog ikke påklages, jf. udl. § 46, stk.2, jf. §42 a, stk. 7 og 8. Klager over nedsat udbetaling af ydelser ved indkvarteringscentret, f.eks. på grund af misligholdelse af forpligtelser overfor centret, kan alene påklages til Udlændingesservice.

3.2 Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionens direktivforslag ændrer direktiv 2003/9/EF, der havde hjemmel i EF-traktatens artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra b. Det fremsatte ændringsforslag har hjemmel i TEUF artikel 78.

I overensstemmelse med artikel 1 og 2 i protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet som bilag til traktaten om Den Europæiske Union og til traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, er direktivet ikke bindende for og vil ikke finde anvendelse i Danmark.

Såfremt tilsvarende regler ønskes gennemført i dansk ret, vil det kræve ændringer i udlændingeloven samt anden lovgivning, herunder om folkeskoler og sociallovgivningen.

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. Ved Stockholm-programmet har stats- og regeringscheferne, herunder Danmark, bekræftet deres indbyrdes engagement om færdiggørelse af det fælles europæiske asylsystem inden udgangen af 2012. Desuden støttede Regerin-

gen på Det Europæiske Råds møde den 23.-24. juni 2011 behovet for at færdiggøre det fælles europæiske asylsystem senest i 2012.

Regeringen støtter fortsat, at anden fase af det fælles europæiske asylsystem iværksættes, og regeringen er derfor også overordnet positiv over for Kommissionens fremsættelse af sit forslag til omarbejdning af direktivet om modtagelsesforhold.

Regeringen vil dog arbejde for, at adgangen til arbejdsmarkedet for asylansøgere ikke udvides i forhold til det nugældende direktiv, idet der efter det nye direktiv vil skulle gives adgang til arbejdsmarkedet senest seks måneder efter indgivelsen af ansøgningen om asyl, hvis der ikke endnu er truffet afgørelse i asylsagen i første instans.

Endvidere vil regeringen støtte muligheden for, at medlemsstaterne kan forskelsbehandle mellem asylansøgere og egne statsborgere ved tildelingen af økonomiske ydelser.

5. Generelle forventninger til andre landes holdninger

Der foreligger endnu ikke officielle oplysninger om andre medlemsstaters holdninger til ændringsforslaget.

Det må dog forventes, at flere medlemsstater vil forholde sig kritiske overfor forslaget om adgang til arbejdsmarkedet efter seks måneder, idet man derved risikerer, at flere personer søger om asyl alene for at få adgang til arbejdsmarkedet, ligesom det vil kunne besværliggøre eventuelle udsendelsesforanstaltninger efter, at der truffet afgørelse om endeligt afslag på asyl.

Derudover forventes der at være en vis skepsis fra flere medlemsstater til reglerne vedrørende frihedsberøvelse, herunder de eventuelle øgede omkostninger forbundet hermed.

Endvidere forventes der at blive rejst kritik af risikoen for øgede administrative og økonomiske omkostninger som følge af de foreslåede regler om særlige hensyn til sårbare grupper, reglerne om frihedsberøvelse og reglerne om adgang til sundhedsydelser.

6. Høring

Kommissionens forslag blev den 7. juni 2011 sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS).

Der er modtaget høringssvar fra Københavns Kommune, der bemærker, at de ved en eventuel implementering af direktivet forudsætter, at kommunerne kompenseres for de eventuelle meromkostninger, som reglerne vil afstedkomme for kommunerne, f.eks. i forhold til adgangen til arbejdsmarkedet.

Institut for Menneskerettigheder bifalder, at forslaget tilføjer direktivet en række nye minimumsgarantier for asylansøgere, som modtages af medlemsstaterne. Herunder bemærker Institutet, at forslagets bestemmelser om frihedsberøvelse vurderes at være i overensstemmelse med menneskeretten. Ligeså vurderes bestemmelserne om børn, herunder de

uledsagede mindreårige, at være i overensstemmelse med Børnekonventionen og på linje med internationale anbefalinger på området.

Der er ikke fremsat bemærkninger fra andre hørte parter.

7. Europa-Parlamentet

Kommissionen har sendt direktivforslaget til Europa-Parlamentet samtidig med oversendelsen til Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen, jf. EF-traktatens artikel 74.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen har i direktivforslaget som begrundelse for at ændre den nuværende fællesskabsretlige regulering på området anført, at indførelse af højere behandlingsstandarder for asylansøgere, for så vidt angår modtagelsesforhold vil sikre en værdig levestandard i overensstemmelse med folkeretten, og at yderligere harmonisering af nationale regler om modtagelsesforhold også er nødvendig for at begrænse asylansøgere "sekundære bevægelser" mellem medlemsstater, for så vidt som disse bevægelser skyldes forskelle i de nationale modtagelses-strategier.

Regeringen finder, at fastlæggelse af minimumsstandarder inden for EU for modtagelse af asylansøgere vil kunne bidrage til en begrænsning af de såkaldte sekundære asylstrømme mellem medlemsstaterne, der fortsat har forskelligheder i forhold til modtagelsesforholdene for asylansøgere. Regeringen finder, at en tilnærmelse af medlemsstaternes modtageforhold næppe vil kunne opnås på andre måder.

Direktivforslaget findes derfor at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Kommissionens direktivforslag har ikke i sig selv hverken statsfinansielle konsekvenser, samfundsøkonomiske konsekvenser, administrative, miljømæssige eller beskyttelsesmæssige, idet Danmark, ifølge Protokollen om Danmarks Stilling, ikke deltager i vedtagelse af forslaget og ikke er bundet heraf.

Såfremt tilsvarende regler ønskes gennemført i dansk ret skønnes det at kunne medføre visse statsfinansielle konsekvenser i form af øgede udgifter, herunder bl.a. i forbindelse med kravene om frihedsberøvelse, adgangen til arbejdsmarkedet, identificering og håndtering af særlige sårbare grupper og asylansøgere adgang til sundhedsydelse. Det er dog ikke på nuværende tidspunkt muligt at skønne endeligt over de statsfinansielle konsekvenser.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg.