



NOTAT

Dato: 25. maj 2009
Kontor: Internationalt
J.nr.: 2009/4050-1295

**Bidrag til samlenotat til brug for rådsmødet (retlige og indre anliggender) og møde i
det blandede udvalg den 4.-5. juni 2009**

Dagsordenspunkt 19): Opfølgning på rådskonklusionerne fra november 2008 om
misbrug og omgåelse af retten til fri bevægelighed for personer3

- *status og drøftelse*

Dagsordenspunkt 20): Status for gennemførelsen af visuminformationssystemet (VIS)8

- *orientering om status*

Dagsordenspunkt 21): Kommissionens forslag om oprettelse af et europæisk
asylstøttekontor* (KOM(2009)66)11

- *orientering om status*

Dagsordenspunkt 22): Forslag til beslutning om ændring af beslutning nr. 573/2007/EF
om oprettelsen af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013*
(KOM(2009)67).....20

- *orientering om status*

Dagsordenspunkt 23): Forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning
om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er
ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet
af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne* (Dublin-
forordningen) (KOM(2008) 820 endelig)23

- *orientering om status*

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyt-
tet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

Dagsordenspunkt 24): Forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "EURODAC" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-forordningen* (EURODAC-forordningen) (KOM(2008) 825 endelig)37

- *orientering om status*

Dagsordenspunkt 25): Kommissionens forslag til ændring af direktivet om modtagelsesforhold for asylansøgere* (KOM(2008) 815 endelig)47

- *orientering om status*

Dagsordenspunkt 26): Ministerkonference om styrket samarbejde på migrationsområdet (Building Migration Partnerships) den 27.-28. april 2009 i Prag, Tjekkiet60

- *orientering*

Dagsordenspunkt 27): Forslag til et direktiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for arbejdskraftindvandrere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat* (KOM(2007)638)63

- *drøftelse*

Dagsordenspunkt 28): Rådets afgørelser om henholdsvis undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Pakistan vedrørende tilbagetagelse af personer med ulovligt ophold* (KOM(2009) 106 endelig)68

- *vedtagelse*

Dagsordenspunkt 29): Ulovlig indvandring via Middelhavet71

- *orientering*

Dagsordenspunkt 19): Opfølgning på rådskonklusionerne fra november 2008 om misbrug og omgåelse af retten til fri bevægelighed for personer

Revideret notat, idet drøftelserne skal ses i forlængelse af drøftelserne under dagsordenspunktet "Fri bevægelighed for personer: Misbrug og grundlæggende problemer" fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008, og dagsordenspunktet "Kommissionens rapport om gennemførelsen af opholdsdirektivet (2004/38/EF) om EU-borgeres og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område" fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé:

Sagen er sat på dagsordenen som opfølgning på rådskonklusionerne fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008, hvor Rådet drøftede konsekvenserne af EF-domstolens afgørelse af 25. juli 2008 i Metock-sagen. Det fremgår af rådskonklusionerne, at alle tiltag må sættes ind for at bekæmpe omgåelse og misbrug af reglerne om personers fri bevægelighed samt alvorlige eller gentagne lovovertrædelser. Det fremgår endvidere, at Rådet opfordrer Kommissionen til at offentliggøre retningslinjer for fortolkningen af direktivet tidligt i 2009 og at overveje alle andre relevante og nødvendige forslag og tiltag for at imødegå misbrug og omgåelse. Rådet vendte tilbage til sagen på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009, hvor Kommissionen præsenterede sin evalueringsrapport om medlemsstaternes gennemførelse af opholdsdirektivet af 10. december 2008. Sagen har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet har ikke relevans for sagen. Regeringen støtter en fortsat drøftelse af risikoen for misbrug af reglerne om fri bevægelighed. Regeringen vil fastholde ønsket om en ændring af opholdsdirektivet, så medlemsstaterne igen kan stille krav om, at en tredjelandsstatsborger skal have et forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat for at få familiesammenføring med en unionsborger, der har gjort brug af retten til fri bevægelighed.

1. Baggrund

EF-domstolen afsagde den 25. juli 2008 afgørelse i sagen "Metock m.fl." (C-127/08) som følge af, at en irsk domstol havde stillet EF-domstolen tre spørgsmål om fortolkningen af Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2004/38/EF af 29. april 2004 om unionsborgers og deres familiemedlemmers ret til at færdes og opholde sig frit på medlemsstaternes område (herefter opholdsdirektivet). Dommen betyder bl.a., at medlemsstaterne ikke længere kan stille et krav om, at en tredjelandsstatsborger skal have et forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat for at få familiesammenføring med en unionsborger, der har gjort brug af retten til fri bevægelighed (herefter krav om forudgående lovligt ophold).

Danmark havde hidtil stillet et sådant krav ved gennemførelsen af direktivet i dansk ret i den såkaldte EU-opholdsbekendtgørelse, idet Danmark – bl.a. på baggrund af EF-domstolens hidtidige praksis – ikke fandt, at opholdsdirektivet hindrede medlemsstaterne deri.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25. september 2008 drøftedes på baggrund af dansk anmodning dommens konsekvenser samt ønskeligheden af en genåbning af opholdsdirektivet, så medlemsstaterne igen kan stille krav om forudgående lovligt ophold.

Rådet udtrykte ved mødet den 25. september 2008 sin tilfredshed med, at Kommissionen inden udgangen af 2008 agter at forelægge en evalueringsrapport om gennemførelsen af opholdsdirektivet og noterede sig, at Kommissionen vil være rede til på grundlag af denne evaluering at forelægge alle de hensigtsmæssige retningslinjer eller forslag, der kunne vise sig nødvendige, navnlig for at bekæmpe eventuelle uretmæssige anvendelser, lovovertrædelser eller misbrug. Rådet vil behandle spørgsmålet umiddelbart efter, at Kommissionen har afsluttet sin evaluering.

På rådsmødet den 27.-28. november 2008 blev der vedtaget rådskonklusioner om reglerne om personers fri bevægelighed som opfølgning på drøftelserne på rådsmødet den 25. september 2008. Det fremgår heraf, at alle tiltag må sættes ind for at bekæmpe omgåelse og misbrug af reglerne om personers fri bevægelighed samt alvorlige eller gentagne lovovertrædelser. Det fremgår endvidere, at Rådet opfordrer Kommissionen til at offentliggøre retningslinjer for fortolkningen af direktivet tidligt i 2009 og at overveje alle andre relevante og nødvendige forslag og tiltag for at imødegå misbrug og omgåelse. Det blev endelig understøttet, at Rådet ville vende tilbage til sagen, når Kommissionens evalueringsrapport er blevet forelagt.

På rådsmødet den 26.-27. februar 2009 præsenterede Kommissionen sin rapport af 10. december 2008 om medlemsstaternes gennemførelse af opholdsdirektivet (2004/38/EF). Kommissionen beklagede, at ingen medlemsstater efter Kommissionens opfattelse har gennemført direktivet korrekt i sin helhed, hvilket dog blev afvist af samtlige af de medlemsstater, der tog ordet, herunder Danmark. I forlængelse af drøftelsen under dette dagsordenspunkt tog flere medlemsstater spørgsmålet om misbrug og omgåelse af opholdsdirektivet op med henvisning til rådskonklusionerne fra rådsmødet den 27.-28. november 2008. Disse medlemsstater understregede vigtigheden af at bekæmpe omgåelse og misbrug af reglerne om personers fri bevægelighed samt alvorlige eller gentagne lovovertrædelser og understregede endvidere behovet for, at den fortolkende meddelelse vedrørende opholdsdirektivet kommer så hurtigt som muligt. Kommissionen anførte hertil, at Kommissionen arbejder for snarest muligt at fremlægge den fortolkende meddelelse.

På rådsmødet den 4.-5. juni 2009 forventes en statusrapport fra Kommissionen i forhold til den kommende fortolkende meddelelse og en drøftelse af sagen om misbrug og omgåelse af EU-reglerne om fri bevægelighed.

2. Formål og indhold

Formålet med drøftelserne på rådsmøde den 27.-28. november 2008 var at redegøre for konsekvenserne af Metock-dommen i forhold til bekæmpelse af ulovlig indvandring.

Formålet med rådsmødet den 26.-27. februar 2009 var med afsæt i rådskonklusionerne fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008, at Kommissionen

præsenterede sin evaluering af medlemsstaternes gennemførelse af opholdsdirektivet, og at Rådet på den baggrund kan fortsætte drøftelserne om eventuelt misbrug af reglerne om fri bevægelighed og de bagvedliggende grunde til et sådant misbrug.

Metock-dommen betyder bl.a., at medlemsstaterne ikke længere kan stille et krav om forudgående lovligt ophold, at en tredjelandsskatsborger skal have et forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat for at få familiesammenføring med en unionsborger, der har gjort brug af retten til fri bevægelighed

Genindførelse af et krav om forudgående lovligt ophold vil kræve en ændring af opholdsdirektivet. Kommissionen vil i givet fald skulle fremsætte forslag om ændring af direktivet. Kommissionen skulle evaluere direktivets gennemførelse i EU-landene inden udgangen af 2008.

Kommissionen fremlagde den 10. december 2008 sin evalueringsrapport om medlemsstaternes gennemførelse af opholdsdirektivet i national ret. Kommissionen fandt at gennemførelsen af direktivet for en del medlemsstaternes vedkommende, herunder Danmark, kunne være bedre og understregede, at ingen medlemsstater efter Kommissionens opfattelse har gennemført direktivets regler fuldt ud. Kommissionen understreger i evalueringsrapporten, at EU-retten ikke må misbruges.

Formålet med drøftelserne på rådsmødet den 4.-5. juni 2009 er at følge op på rådskonklusionerne fra rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2009, herunder særligt i forhold til Kommissionens vedtagelse af den fortolkende meddelelse om gennemførelsen af direktiv 2004/38/EF (opholdsdirektivet), der skulle være vedtaget i begyndelsen af 2009, men fortsat ikke er vedtaget.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Danmark har hidtil i EU-opholdsbekendtgørelsen stillet krav om forudgående lovligt ophold ved gennemførelsen af direktivet i dansk ret, idet Danmark ikke – bl.a. på baggrund af EF-domstolens hidtidige praksis – fandt, at opholdsdirektivet hindrede medlemsstaterne deri. Det er ikke længere muligt som følge af Metock-dommen.

Danmark har ændret EU-opholdsbekendtgørelsen som følge af EF-domstolens afgørelse i Metock-sagen. Ændringerne er gennemført per 5. oktober 2008 ved ændring af opholdsbekendtgørelsen og tilhørende vejledninger til Udlændingesservice og Statsforvaltningerne.

Danmark har gennemført opholdsdirektivet i dansk ret. Opholdsdirektivet er i dansk ret først og fremmest gennemført i EU-opholdsbekendtgørelsen, ved henvisning i den generelle regel i udlændingeloven om, at en række af bestemmelserne i udlændingeloven kun finder anvendelse med de begrænsninger, der følger af EU-reglerne, og i sociallovgivningen i forhold til de sociale rettigheder i forbindelse med kravet om ligebehandling og kravet om, at der ikke må ske udvisning som en automatisk konsekvens af modtagelse af hjælp fra de sociale myndigheder. Desuden følger sagsbehandlings- og procedurereglerne af forvaltningsloven.

Reglerne vedrørende visum er gennemført ved skriftlige vejledninger, retningslinjer og i pas- og visumkundgørelsen.

Da der alene er tale om et punkt til drøftelse har sagen ikke konsekvenser for dansk ret.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen vil tage Kommissionens statusrapport til efterretning og støtter en fortsat drøftelse af risikoen for misbrug af reglerne om fri bevægelighed.

Regeringen vil fastholde ønsket om en ændring af opholdsdirektivet, så medlemsstaterne igen kan stille krav om, at en tredjelandsstatsborger skal have et forudgående lovligt ophold i en anden medlemsstat for at få familiesammenføring med en unionsborger, der har gjort brug af retten til fri bevægelighed.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der foreligger ikke officielle tilkendegivelser fra de øvrige EU-lande om sagen.

6. Høring

Sagen har været nævnt kort i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 3. september, 6. november 2008 og den 5. februar 2009. *Samlenotatet er sendt til orientering til SPAIS den 15. maj 2009.*

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen, da der alene er tale om en sag til drøftelse på rådsmødet.

8. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en sag til drøftelse, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

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

Sagen har været forelagt Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 25. september 2008, den 27.-28. november 2008 og den 26.-27. februar 2009.

Dagsordenspunkt 20): Status for gennemførelsen af visuminformationssystemet (VIS)

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé:

For at sikre fremdriften i gennemførelsen af det fælleseuropæiske visuminformationssystem (VIS) vil der under alle rådsmøderne (retlige og indre anliggender) i dette halvår blive orienteret om status for gennemførelsen af VIS. På rådsmødet forventes Kommissionen at minde om, at det er vigtigt, at medlemsstaterne fortsat arbejder målrettet på at gøre sig klar til idriftsættelse af VIS. Da der alene er tale om et orienteringspunkt, har sagen ikke lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser, ligesom nærhedsprincippet ikke er relevant. Regeringen vil tage orienteringen til efterretning.

1. Baggrund

Europa-Parlamentets og Rådets forordning (EF) nr. 767/2008 om visuminformationssystemet (VIS) og udveksling af oplysninger mellem medlemsstaterne om visa til kortvarigt ophold (VIS-forordningen) blev vedtaget den 9. juli 2008.

VIS-forordningen trådte i kraft den 2. september 2008, men vil først blive anvendt af medlemsstaterne fra datoen, hvor VIS idriftsættes. Det vil sige, når den centrale VIS-database og kommunikationslinjerne mellem medlemsstaterne og den centrale VIS-database er meldt klar til brug, og når alle medlemsstaterne har meddelt Kommissionen, at de har truffet de nødvendige tekniske og juridiske foranstaltninger til indsamling og fremsendelse af oplysninger relateret til visumsagsbehandling. Den officielle dato herfor er nu fastlagt til december 2009.

Rådet vedtog den 27.-28. november 2008 konklusioner om oprettelsen af en koordineringsmekanisme kaldet "VIS' venner", der skal understøtte udviklingen og gennemførelsen af de nationale dele af VIS projektet og deres tilknytning til den centrale del af VIS.

"VIS' venner" har det siddende EU-formandskab som formand, og gruppen sammensættes af embedsmænd på højtstående niveau, som deltager i koordineringen af de nationale og Kommissionens forberedelser til VIS.

Udviklingsarbejdet med VIS i efteråret 2008 har ført til, at Kommissionen på det første møde i "VIS' venner", der blev afholdt den 17. december 2008, oplyste, at det ikke kan forventes, at udrulningen af VIS kan starte før omkring nytår 2009/10. *Der er efterfølgende holdt møder i gruppen VIS's venner den 11. februar, 25. marts og 27. april 2009.*

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4. – 5. juni 2009 forventes formandskabet at give en status for gennemførelsen af VIS.

2. Formål og indhold

For at sikre fremdriften i gennemførelsen af det fælleseuropæiske visuminformationssystem (VIS) vil der under alle rådsmøderne (retlige og indre anliggender) i dette halvår blive orienteret om status for gennemførelsen af VIS.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Da der er tale om et orienteringspunkt, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

Danmark har i medfør af artikel 5 i Protokol om Danmarks stilling givet meddelelse om, at Danmark vil gennemføre VIS i Danmark, hvilket lovgivningsmæssigt er sket ved lov nr. 431 af 1. juni 2008, lov om ændring af udlændingeloven (Gennemførelse af forordning om visuminformationssystemet m.v.).

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen vil tage orienteringen til efterretning.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

De andre lande forventes at tage orienteringen til efterretning.

6. Høring

Sagen har *senest* været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) *den 14. maj 2009*.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

8. Nærhedsprincippet

Da der er tale om et orienteringspunkt, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Der er alene tale om et orienteringspunkt, der derfor ikke umiddelbart forventes at have statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser.

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

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er blevet orienteret om VIS i forbindelse med forhandlingerne om VIS-forordningen, som der blev opnået politisk enighed om ved rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 12.-13. juni 2007, og som blev vedtaget den 9. juli 2008.

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er blevet orienteret om sagen forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009 og den 6. april 2009.

Dagsordenspunkt 21): Kommissionens forslag om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor (KOM(2009)66)*

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé:

Kommissionens forslag vedrører oprettelse af et europæisk asylstøttekontor, der skal have til opgave at bidrage til en styrkelse af det praktiske samarbejde på asylområdet og varetage opgaver i relation til gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem, herunder operationel støtte til medlemsstater, der er udsat for et stort pres på deres asylsystemer. På mødet forventes formandskabet at give en status på forhandlingerne om forslaget. Forslaget har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Regeringen støtter overordnet Kommissionens forslag og dermed et øget praktisk samarbejde i EU på asylområdet.

1. Baggrund

Kommissionen har den 18. februar 2009 fremsat forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i artikel 63, stk. 1, stk. 2, og artikel 66 i EF-traktaten.

Forslagene skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagning med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

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.

På rådsmødet den 4.-5. juni 2009 forventes formandskabet at give en status på sagen, men det kan ikke udelukkes at der også vil ske en drøftelse af enkelte udestående problemstillinger, herunder UNHCR's rolle og bestemmelsen om støtte til frivillige beslutninger om overførsel indenfor Fællesskabet af personer, der har fået international beskyttelse.

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

2. Formål og indhold

Forslagets kapitel 1 (artikel 1 – 2) indeholder overordnede bestemmelser om formålet med oprettelsen af asylstøttekontoret og dets funktioner.

Formålet med oprettelsen af et europæisk asylstøttekontor er ifølge Kommissionens forslag at lette og styrke det praktiske samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet samt at bidrage til en bedre gennemførelse af det fælles asylsystem (artikel 1).

Der lægges i forslaget op til, at asylstøttekontorets mandat kommer til at omfatte tre hovedopgaver eller -funktioner: 1) Støtte til det praktiske samarbejde på asylområdet, 2) støtte til medlemsstater, der er udsat for særligt pres, og 3) bidrage til gennemførelsen af det fælles asylsystem. Asylkontoret arbejder tæt sammen med UNHCR og EU's Agentur for Grundlæggende Rettigheder (artikel 2).

Kapitel 2 (artikel 3-12) vedrører indholdet af de opgaver, som asylstøttekontoret ifølge Kommissionens forslag skal varetage.

Det andet afsnit i kapitel 2 (artikel 3 -7) indeholder bestemmelser om opgaver i relation til støtte til det praktiske samarbejde på asylområdet.

Asylstøttekontoret skal have til opgave at fremme og koordinere udveksling af oplysninger og god praksis mellem medlemsstaterne (artikel 3).

Herudover fremgår det af forslaget, at asylstøttekontoret skal udføre opgaver vedrørende oplysninger om hjemlande ved indsamling, udveksling og analyse af sådanne oplysninger samt udarbejdelse af et fælles format og en fælles metode til præsentation, kontrol og anvendelse af disse oplysninger. Der skal ligeledes udvikles en fælles portal til sådanne baggrundsoplysninger (artikel 4).

Der lægges også op til, at asylstøttekontoret skal kunne koordinere udveksling af oplysninger og andre foranstaltninger i forbindelse med gennemførelse af (fremtidige) instrumenter og mekanismer til overførsel inden for Fællesskabet af personer, der har fået international beskyttelse i EU, på frivillig basis (artikel 5).

Det fremgår endvidere af forslaget, at asylstøttekontoret skal varetage opgaver vedrørende fastlæggelse og udvikling af uddannelser for medlemmer af nationale administrationer og retsinstanser, der er kompetente på asylområdet (artikel 6).

Ifølge forslaget indebærer asylstøttekontorets opgaver i relation til det praktiske samarbejde også støtte til de eksterne aspekter af den fælles asylpolitik, herunder bl.a. igennem styrkelse af tredjelandes kapacitet i forbindelse med de regionale beskyttelsesprogrammer efter aftale med Kommissionen. Asylkontoret skal desuden koordinere oplysninger og andre foranstaltninger i forbindelse med genbosætning af flygtninge inden for EU (artikel 7).

Det andet afsnit i kapitel 2 (artikel 8-10) indeholder bestemmelser om asylstøttekontorets støtte til medlemsstater, der er udsat for særligt pres.

Asylstøttekontoret skal koordinere og støtte alle fælles foranstaltninger til fordel for medlemsstater, der er udsat for særligt pres, bl.a. som følge af deres geografiske placering eller befolkningsmæssige situation, eller i situationer, hvor der pludseligt ankommer et meget stort antal tredjelandsstatsborgere, som kan have behov for international beskyttelse (artikel 8).

For at kunne evaluere behovene i de medlemsstater, der er udsat for særligt pres, fremgår det af forslaget, at asylstøttekontoret skal foretage en systematisk analyse af de til rådighed stående strukturer og personaleressourcer, bl.a. hvad angår oversættelse og tolkning, samt kapaciteten til at modtage asylansøgere i medlemsstaterne for derved at fremme en gensidig, hurtig og pålidelig informering af de forskellige nationale myndigheder, der er ansvarlige på asylområdet (artikel 9).

Det fastslås i forslaget, at asylstøttekontoret skal koordinere foranstaltninger til at støtte medlemsstater, der er udsat for særligt pres, bl.a.: a) etableringen af et system til tidlig varsling med henblik på at gøre medlemsstaterne opmærksomme, hvis der vil komme mange personer, der vil ansøge om international beskyttelse, b) foranstaltninger til fordel for medlemsstater, der er udsat for pres for derved at lette den første gennemgang af asylansøgninger, der behandles af de kompetente nationale myndigheder, c) foranstaltninger vedrørende etablering af passende modtagelsesfaciliteter, herunder nøddindlogering og lægelig bistand, samt d) koordinering af indsættelsen af asylstøtteteams i de pågældende lande (artikel 10).

Afsnit tre i kapitel 2 (artikel 11-12) indeholder bestemmelser om asylstøttekontorets rolle i forbindelse med gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem.

Det fremgår af forslaget, at asylstøttekontoret skal bidrage til gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem ved at foretage indsamling og udveksling af oplysninger om gennemførelsen af alle fællesskabsretsakter på asylområdet samt om de nationale administrations behandling af ansøgninger om international beskyttelse (artikel 11).

Det fremgår endvidere af forslaget, at asylstøttekontoret hvert år udarbejder en rapport om situationen på asylområdet i EU. I rapporten skal der bl.a. ske en evaluering af de foranstaltninger, der er gennemført. Asylstøttekontoret skal ifølge Kommissionens forslag på anmodning af Kommissionen, og efter udtalelse af kontorets forretningsudvalg og i tæt samarbejde med sine arbejdsgrupper og Kommissionen, udarbejde tekniske dokumenter om gennemførelsen af fællesskabsretsakter på asylområdet, herunder eksempelvis retningslinjer og operationelle manualer (artikel 12).

Kapitel 3 (artikel 13 - 21) i forslaget vedrører oprettelsen af asylstøtteteams, der kan udsendes til støtte til medlemsstater, der er udsat for særligt pres.

Forslaget lægger op til, at asylstøttekontoret skal have til opgave at koordinere indsatsen af asylstøtteteams, der samlet betegnes som asylindsatsreserven, i medlemsstater, der er ud-

sat for særligt pres, og som anmoder herom, i et begrænset tidsrum på den pågældende medlemsstats område (artikel 13).

Der lægges op til, at disse teams navnlig skal yde ekspertise, hvad angår tolketjenester, kendskab til oplysninger om hjemlandene og kendskab til behandlingen og forvaltningen af asylsager inden for rammerne af de støtteforanstaltninger, som asylstøttekontoret gennemfører i medlemsstaterne (artikel 14).

Asylstøttekontorets forretningsudvalg træffer på forslag af dets administrerende direktør og med tre fjerdedels flertal blandt medlemmerne afgørelse om profilerne for og det samlede antal eksperter, der skal stilles til rådighed til at indgå i asylindsatsreserven. Medlemsstaterne bidrager til reserven gennem udnævnelser af eksperter, der svarer til de ønskede profiler, fra en national pulje, der etableres i overensstemmelse med de forskellige profiler, der er defineret (artikel 15).

Medlemsstaterne skal ifølge forslaget på anmodning af asylstøttekontoret meddele antallet af, navnene på og profilerne for de eksperter fra deres nationale pulje, som de kan stille til rådighed inden for fem dage til oprettelse af et asylstøtte-team. Medlemsstaterne stiller eksperter til rådighed på anmodning af asylstøttekontoret, medmindre de står i en usædvanlig situation, der i alvorlig grad påvirker udførelsen af nationale opgaver. Oprindelsesstatens autonomi med hensyn til udvælgelse af personale og varigheden af deres indsættelse berøres dog ikke (artikel 16).

Ifølge forslaget er det den administrerende direktør, der senest fem dage efter anmodningen træffer beslutning om udsendelse af asylstøtte-teams. I den forbindelse udarbejder asylstøttekontoret og den medlemsstat, der har anmodet om bistand, en operativ plan (artikel 17).

Den operative plan skal bl.a. indeholde oplysninger om den forventede varighed af udsendelsen, det geografiske ansvarsområde og en beskrivelse af de opgaver og særlige instrukser, herunder om de databaser, som asylstøtte-teamsene kan foretage søgninger i, og det udstyr, de kan anvende i værtsmedlemsstaten samt asylstøtte-teamsenes sammensætning. Alle ændringer og tilpasninger af den operative plan skal godkendes af både den administrerende direktør og den medlemsstat, der anmoder om bistand (artikel 18).

Asylstøttekontoret dækker bl.a. følgende udgifter, som medlemsstaterne afholder, når de stiller deres eksperter til rådighed: Rejseudgifter, udgifter som følge af særlige forsikringsbehov, sundhedsudgifter samt dagpenge, herunder til dækning af indkvartering (artikel 21).

Forslagets kapitel 4 (artikel 22-32) fastlægger asylstøttekontorets struktur.

Asylkontorets ledelses- og forvaltningsstruktur skal bestå af en bestyrelse, en administrerende direktør og dennes personale, et forretningsudvalg og et rådgivende forum (artikel 22).

Bestyrelsen består ifølge forslaget af medlemmer udpeget for en treårig periode af hver enkelt medlemsstat og to medlemmer udpeget af Kommissionen. Forslaget lægger desuden op til, at UNHCR skal være medlem af bestyrelsen, men uden stemmeret (artikel 23).

Ifølge forslaget vælger bestyrelsen blandt sine medlemmer en formand og en næstformand, der afløser formanden, når den pågældende er forhindret i at udføre sit hverv (artikel 24).

Der lægges op til, at der skal afholdes mindst to ordinære bestyrelsesmøder om året (artikel 25). Bestyrelsen træffer beslutning med absolut flertal af de stemmeberettigede medlemmer, og hvert stemmeberettiget medlem har én stemme; medlemsstater, der ikke fuldt ud deltager i de fællesskabsretlige regler på asylområdet, deltager dog ikke i afstemningen, når bestyrelsen skal træffe afgørelse på grundlag af fællesskabsretsakter, som disse medlemsstater ikke deltager i (artikel 26).

Det fastslås i forslaget, at bestyrelsens opgaver bl.a. består af at 1) udnævne den administrerende direktør, at 2) vedtage den almindelige årsberetning om kontorets virksomhed, at 3) hvert år inden den 30. september at vedtage asylstøttekontorets arbejdsprogram for det kommende år, samt at 4) træffe alle beslutninger med henblik på gennemførelsen af asylstøttekontorets mandat (artikel 27).

Den administrerende direktør vælges af bestyrelsen for en periode på fem år på grundlag af en liste over kandidater foreslået af Kommissionen. På baggrund af bl.a. Kommissionens evaluering kan bestyrelsen på forslag af Kommissionen vælge at forlænge direktørens mandat én gang, men højst for en periode på tre år (artikel 28).

For at sikre en hurtig og effektiv forvaltning af asylstøttekontoret lægges der op til, at der skal etableres et forretningsudvalg bestående af otte af bestyrelsens medlemmer og på anmodning UNHCR (uden stemmeret), som bl.a. skal have til opgave at rådgive asylstøttekontorets administrerende direktør og afgive udtalelser til bestyrelsen (artikel 30).

Kommissionens forslag fastslår endvidere, at asylstøttekontoret inden for rammerne af sit mandat skal kunne nedsætte arbejdsgrupper bestående af eksperter fra de kompetente instanser i medlemsstaterne (artikel 31).

Asylstøttekontoret vil skulle arbejde tæt sammen med ikke-statslige organisationer og institutioner i civilsamfundet og opretter med henblik herpå et rådgivende forum, der skal udgøre et middel til udveksling af oplysninger og samling af viden, herunder fremsættelse af forslag til bestyrelsen vedrørende det årlige arbejdsprogram (artikel 32).

For så vidt angår de finansielle bestemmelser reguleres disse i kapitel 5 (artikel 33 – 37), og det kan i den forbindelse særligt fremhæves, at asylstøttekontorets indtægter ifølge forslaget omfatter: a) et bidrag fra Fællesskabet, der opføres på EU's almindelige budget, b) eventuelle frivillige bidrag fra medlemsstaterne, c) beløb, der opkræves for publikationer, uddannelse og andre ydelser leveret af asylstøttekontoret (artikel 33).

Kapitel 6 (artikel 38 – 39) indeholder almindelige bestemmelser om personaleforhold, herunder privilegier og immuniteter.

Forslagets kapitel 7 (artikel 40 – 52) indeholder generelle bestemmelser om bl.a. asylstøttekontorets retlige status, sprogordning og ansvarsordning. Der er tale om standardbestemmelser på området i forbindelse med en retsakt om oprettelse af et reguleringsagentur.

Det kan særligt fremhæves, at forslaget lægger op til, at lande, som har indgået aftaler med Fællesskabet, der indebærer, at de har indført og anvender fællesskabsretten på de områder, der er omfattet af forordningen, kan deltage i asylkontorets arbejde, dvs. lande som Danmark, Norge, Island og Schweiz. Den nærmere fastlæggelse af bl.a. arten og omfanget af og betingelserne for disse landes deltagelse i asylstøttekontorets arbejde sker i overensstemmelse med de relevante bestemmelser i sådanne aftaler (artikel 47).

Asylstøttekontoret skal ifølge forslaget samarbejde med UNHCR på de områder, der er omfattet af forordningen, og det kan yde tilskud til UNHCR. Disse tilskud skal have til formål at finansiere foranstaltninger med henblik på, at asylstøttekontoret drager nytte af UNHCR's ekspertise (artikel 48).

Forslaget fastslår også, at asylstøttekontoret skal samarbejde med de fællesskabsorganer, hvis virksomhed er knyttet til dets aktivitetsområder, herunder navnlig Det Europæiske Agentur for Forvaltning af det Operative Samarbejde ved EU's Medlemsstaternes Ydre Grænser (Frontex) og Den Europæiske Unions Agentur for Grundlæggende Rettigheder (artikel 49).

Endelig fremgår det forslaget, at asylstøttekontoret senest skal være operationelt et år efter denne forordnings ikrafttræden (artikel 51).

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Der findes ikke dansk lovgivning, der regulerer det praktiske samarbejde på asylområdet med andre medlemslande i EU.

Eventuel senere vedtagelse af Kommissionens forslag har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslagene ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Hvis Danmark efter forslagets bestemmelser herom beslutter at deltage i agenturets arbejde på mellemstatsligt grundlag i det omfang det er muligt, vurderes en sådan tilknytning ikke umiddelbart at ville få lovgivningsmæssige konsekvenser. En endelig stillingtagen hertil vil dog skulle afvente en afklaring af bl.a. arten og omfanget af og betingelserne for Danmarks deltagelse i asylstøttekontorets arbejde.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter overordnet Kommissionens forslag og dermed et øget praktisk samarbejde i EU på asylområdet.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

[De øvrige medlemslande forventes at støtte oprettelsen af asylstøttekontoret.]

6. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 11. marts 2009.

Amnesty International har ved brev af 18. marts 2009 fremsendt bemærkninger til Kommissionens forslag.

Det fremgår af bemærkningerne, at Amnesty International finder, at det er positivt, at forslaget om et kommende asylstøttekontoret ikke alene tænkes at have fokus på det rent tekniske samarbejde på asylområdet inden for EU, men ligeledes skal arbejde med udveksling af informationer om selve implementeringen af EU lovgivningen i de forskellige medlemsstater samt indsamle og koordinere landeoplysninger. Amnesty er af den opfattelse, at etableringen af et asylstøttekontor, herunder blandt andet de årlige rapporter, som asylstøttekontoret vil udarbejde, vil forbedre kvaliteten af systemet, således at de nuværende meget væsentlige forskelle i de enkelte medlemsstaters asylpraksis ikke fortsætter. Med den klare forventning, at den fremtidige praksis ikke vil være laveste fællesnævner, så den meget lave anerkendelsesprocent, der eksisterer i en række af medlemsstaterne, ophører. På den baggrund anser Amnesty det for positivt, hvis den danske regering skulle ønske at indgå i et fremtidigt asylstøttekontor på trods af det danske forbehold.

Amnesty International støtter forslaget om at indsamle informationer om praksis fra medlemsstaternes myndigheder, således at oplysningerne er sammenlignelige og anvendelige til udarbejdelse af analyser og statistisk. Amnesty er ligeledes positiv over for muligheden for at etablere asylekspertteams, der i situationer, hvor enkelte medlemsstater oplever et betydeligt pres i antallet af asylansøgninger, kan bistå det pågældende land med det praktiske arbejde. Amnesty er generelt af den opfattelse, at Kommissionens forslag vil bidrage til en mere ensartet asylpraksis i EU.

Efter Amnesty Internationals opfattelse er det tvivlsomt, om der i forslaget er indarbejdet tilstrækkelige garantier til at sikre gennemsigtigheden i asylstøttekontorets arbejde. Det fremgår ikke helt klart, hvorvidt det er muligt for asylansøgere, advokater og flygtningeorganisationer at få adgang til den fælles portal (artikel 4, litra b) med landeoplysninger. I den forbindelse skal det bemærkes, at de rådgivende fora og NGO'er, der arbejder inden for asylområdet, får en meget begrænset mulighed for at videregive oplysninger til asylstøttekontoret. Det fremgår ifølge Amnesty International ikke helt klart af forslaget, om NGO'er har mulighed for at deltage i det rådgivende forum, der nedsættes i medfør af artikel 32. Amnesty International anfører ligeledes, at det ikke fremgår som en mulighed for NGO'er at rejse emner eller problemstillinger i bestyrelsen eller forretningsudvalget.

Amnesty International finder det positivt, at UNHCR er tiltænkt en rolle i asylstøttekontoret, men det er bekymrende, at UNHCR, som den eneste aktør med et specifikt beskyttelses-

mandat og med sin enestående sagkundskab på flygtningeområdet, ikke tænkes at få mere indflydelse i bestyrelsen. Det vil således alene være medlemsstaterne, der fastlægger programmet og prioriteterne i asylstøttekontoret, og Amnesty frygter, at UNHCR's indflydelse i praksis vil blive minimal.

Endelig fraråder Amnesty at lade asylstøttekontoret indgå i et operationelt samarbejde med tredjelande, som EU har indgået samarbejdsaftaler med. Amnesty frygter, at man på den måde kan risikere en praksis, hvor oplysninger om asylansøgere vil havne uden for EU og på den måde forværre situationen for de pågældende. Et sådant operationelt samarbejde kunne være relevant i forbindelse med genbosætning, men ikke i et europæisk samarbejde om asylpraksis og indhentelse af oplysninger til brug i asylsager.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal inddrages i sagen i medfør af proceduren for fælles beslutningstagning i henhold til EF-traktatens artikel 251.

Europa-Parlamentet afgav sin udtalelse den 7. maj 2009 (dok T6-0379/2009). I sin udtalelse godkender Europa-Parlamentet som udgangspunkt Kommissionens forslag, men foreslår Kommissionens forslag ændret på en række punkter.

Det kan særligt fremhæves, at Europa-Parlamentet foreslår, at der indsættes en ny bestemmelse i forslaget, hvorefter asylstøttekontoret skal implementere, på forslag fra Kommissionen og efter høring af UNHCR, en bindende solidaritetsmekanisme, hvorefter personer under international beskyttelse fra medlemsstater, hvis nationale asylordning er udsat for et særligt og uforholdsmæssigt stort pres, omfordeles efter faste, gennemskuelige og utvetydige regler.

Herudover foreslås artikel 12 ændret således, at det fremgår, at UNHCR bør indtage en ledende rolle ved udviklingen af EU's retningslinjer om gennemførelsen af fællesskabsretsakter på asylområdet for at sikre, at de er i overensstemmelse med internationale standarder. På områder, hvor der eksisterer UNHCR-retningslinjer, bør disse ifølge ændringsforslaget danne udgangspunkt for et praktisk samarbejde for at mindske forskellene i praksis. Endelig foreslås det tilføjet i artikel 12, at asylstøttekontoret på foranledning af Europa-Parlamentet kan udarbejde rapporter om de specifikke aspekter af gennemførelsen af gældende fællesskabsret på asylområdet.

Endvidere kan det fremhæves, at der foreslås indført en samarbejdsprocedure for udnævnelsen af asylstøttekontorets direktør. Proceduren indebærer blandt andet, at ansøgerne til stillingen inden udnævnelsen skal præsentere sig for Rådet og det kompetente udvalg i Europa-Parlamentet og besvare deres spørgsmål.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at medlemsstaterne ikke hver for sig i tilstrækkelig grad kan nå forslagets mål, som bedre kan nås ved en indsats på fællesskabsplan.

I den forbindelse fremhæver Kommissionen, at hvis medlemsstaterne handler alene, er der bl.a. risiko for, at forskelsbehandling af personer, der anmoder om international beskyttelse, vil fortsætte i de forskellige medlemsstater.

Endvidere anfører Kommissionen, at da spørgsmålene i forbindelse med international beskyttelse er af tværnational art, kan asylstøttekontoret gennem bl.a. udveksling af god praksis og tilrettelæggelse af relevante uddannelseskurser bidrage til at mindske forskellene i forbindelse med gennemførelse af lovgivningen på asylområdet, som i lyset af det nuværende praktiske samarbejde ikke i væsentlig grad og på effektiv vis har kunnet mindskes alene ved en indsats på national plan.

Kommissionen finder på den baggrund, at forslaget er i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet er overholdt.

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 om retlige og indre anliggender.

Asylstøttekontoret bliver finansieret over en budgetpost på fællesskabsbudgettet. Det er planlagt at oprette asylstøttekontoret i budgetåret 2010.

Ifølge Kommissionen er de anslåede samlede finansielle omkostninger i forbindelse med forslaget 40,25 millioner Euro i perioden fra 2010-2013.

Eftersom Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark, vil Danmark skulle modtage refusion fra EU svarende til to procent af de samlede finansielle omkostninger forbundet med forslaget, idet dette skal finansieres over fællesskabsbudgettet.

Når omfanget af, arten og betingelser for dansk deltagelse i agenturet er fastlagt, vil det blive vurderet, om dette vil indebære eventuelle statsfinansielle konsekvenser, herunder om Danmark på bilateralt grundlag skal bidrage til asylstøttekontorets finansiering. Eventuelle udgifter forbundet med dansk deltagelse vil eventuelt kunne dækkes af det refunderede beløb fra EU.

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

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 26.-27. februar 2009 som en præsentation og den 6. april 2009.

Dagsordenspunkt 22): Forslag til beslutning om ændring af beslutning nr. 573/2007/EF om oprettelsen af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 (KOM(2009)67)*

Nyt notat.

Resumé:

Kommissionens forslag vedrører ændring af beslutning nr. 573/2007/EF om oprettelsen af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 for så vidt angår visse fællesskabsforanstaltninger og ændring af finansieringsloftet. Formålet med forslaget er at forenkle anvendelsen af fællesskabsmidlerne og opnå en bedre fordeling og en omfordeling af midlerne mellem Den Europæiske Flygtningefond og det kommende europæiske asylstøttekontor. Forslaget har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Danmark deltag som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Regeringen vil tage en eventuel beslutning i sagen til efterretning.

1. Baggrund

Som led i forberedelsen af det fælles europæiske asylsystem blev Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2001-2004 oprettet ved beslutning nr. 2000/596/EF af 28. september 2000.

Beslutning nr. nr. 573/2007/EF af 23. maj 2007 oprettede Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013, som ophævede beslutning nr. 904/2004/EF af 2. december 2004 om oprettelsen af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2005-2010.

Kommissionen har den 18. februar 2009 fremsat forslag til ændring af beslutning nr. 573/2007/EF om oprettelsen af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 for så vidt angår inddragelsen af finansieringen af visse fællesskabsforanstaltninger og ændringer af finansieringsloftet.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i artikel 63, nr. 2), litra b), i EF-traktaten.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagning med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

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

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.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 forventes formandskabet at give en status over forhandlingerne og det videre forløb.

2. Formål og indhold

Formålet med forslaget er at ændre beslutningen om oprettelsen af Den Europæiske Flygtningefond for perioden 2008-2013 for at forenkle anvendelsen af fællesskabsmidlerne og opnå en bedre fordeling og en omfordeling af midlerne mellem Den Europæiske Flygtningefond og det kommende europæiske asylstøttekontor.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Der findes ikke dansk lovgivning på området.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen vil tage en eventuel beslutning i sagen til efterretning.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Medlemsstaterne forventes generelt at støtte Kommissionens forslag.

6. Høring

Sagen har været udsendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal inddrages i sagen i medfør af proceduren for fælles beslutningstagning i henhold til EF-traktatens artikel 251.

Europa-Parlamentet afgav sin udtalelse den 7. maj 2009, hvor man godkender Kommissionens forslag uden at stille ændringsforslag.

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen anfører, at kravet om, at der skal være en balance mellem de forskellige medlemsstaters indsats i forbindelse med etableringen af et fælles europæisk asylsystem forudsætter, at der gøres en finansiel indsats for på den ene side at lette presset på de med-

lemsstater, der er mest påvirket, og på den anden side at forbedre forholdene i de medlemsstater, hvor infrastrukturen og tjenesterne på asylområdet er utilstrækkelige. Det forudsætter, at der sker en ansvarsfordeling på EU-niveau, som medlemsstaterne ikke kan klare alene. Dette princip lå til grund for vedtagelsen af beslutning 573/2007/EF. Denne beslutning udgør en ændring af basisakten, nemlig beslutning 573/2007/EF om oprettelsen af Den Europæiske Flygtningefond. Derfor finder de samme principper anvendelse på dette forslag.

Regeringen finder, at nærhedsprincippet er overholdt.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget vil hverken medføre statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser for Danmark.

Der gøres opmærksom på, at forslaget betyder, at Danmarks refusion i forhold anvendelsen af EU-midler til Den Europæiske Flygtningefond reduceres. Forslaget har imidlertid til formål at overføre midler til oprettelsen af asylstøttekontoret, hvor Danmark ligeledes forventes at modtage refusion for anvendte EU-midler, hvorfor Danmarks samlede refusion ikke forventes at ville blive påvirket.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Dagsordenspunkt 23): Forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse, der er indgivet af en tredjelandsstatsborger eller en statsløs i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen) (KOM(2008) 820 endelig)*

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé:

Kommissionen har den 3. december 2008 fremsat forslag til ændring af Dublin-forordningen. Ændringsforslaget har navnlig fokus på følgende tre hovedområder; at øge effektiviteten af Dublin-systemet, at øge beskyttelsesniveauet for ansøgere om international beskyttelse, hvis sag behandles i Dublin-proceduren, samt at indføre en suspensionsmekanisme, så bl.a. medlemsstater, hvis nationale systemer er under et særligt pres, i en periode vil kunne suspendere overførsler efter Dublin-forordningen. Desuden lægger forslaget vægt på princippet om familiens enhed. Ændringsforslaget inkluderer desuden alle ansøgere om international beskyttelse i modsætning til Dublin-forordningen, som alene vedrører ansøgere om opholdstilladelse efter og personer, der er anerkendt som flygtninge i medfør af Flygtningekonventionen fra 1951. På rådsmødet den 5.-6. juni 2009 forventes formandskabet at give en status på forhandlingerne i sagen, men det kan ikke udelukkes, at der også vil ske en drøftelse af udestående problemstillinger, herunder den foreslåede suspensionsmekanisme, spørgsmålet om, hvorvidt klageadgang og eventuel opsættende virkning heraf. Samarbejdet om Dublin-forordningen er omfattet af det danske forbehold, men Danmark deltager i samarbejdet på mellemfolkeligt grundlag i kraft af en parallelaftale. Hvorvidt en dansk tilknytning til ændringen af Dublin-forordningen vil have statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser vurderes nærmere. Forslaget til ændring af Dublin-forordningen ledsages blandt andet af et forslag til ændring af Eurodac-forordningen. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Danmark støtter videreudviklingen af Dublin-samarbejdet, navnlig for så vidt angår de ændringer, som har til formål at forbedre effektiviteten af Dublin-samarbejdet.

1. Baggrund

Bestemmelserne til fastlæggelse af ansvaret for behandlingen af asylansøgninger indgik oprindeligt i den mellemstatslige Schengen-konvention, men blev afløst af den såkaldte Dublin-konvention af 15. juni 1990, der trådte i kraft i 1997.

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

Den 30. juli 2001 fremsatte Kommissionen forslag til Dublin-forordningen, hvis formål var at gennemføre EF-traktatens artikel 63, stk. 1, nr. 1), litra a), og i den forbindelse ikke blot overføre, men revidere regelsættet i Dublin-konventionen i lyset af konklusionerne fra Det Europæiske Råds møde i Tampere i 1999 vedrørende kriterierne og procedurerne til afgørelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning. Forordningen (2003/343/EF) blev vedtaget den 18. februar 2003 og trådte i kraft den 1. marts 2003.

Dublin-forordningen skal ses som led i opbygningen af et fælles europæisk asylsystem. Dublin-forordningen forbedrede Dublin-konventionen på en række punkter, herunder navnlig ved indførelse af frister og fastlæggelse af automatisk ansvar for manglende overholdelse.

Dublin-samarbejdet omfatter foruden EU-medlemsstaterne desuden Island, Norge og Schweiz. Sidstnævnte har deltaget i Dublin-samarbejdet siden den 12. december 2008.

Kommissionen gennemførte 2007 en evaluering af Dublin-systemet, hvilken blev fremlagt ved rapport af 6. juni 2007. Rapporten konkluderede, at Dublin-systemet fungerede efter hensigten, men at det var ineffektivt på visse punkter, at der var et højt antal gentagne ansøgninger om asyl i en anden medlemsstat end indrejsestaten, at der var overraskende få registreringer af personer, der har krydset grænsen ulovligt, og at antallet af faktiske overførsler ikke modsvarede antallet af accepter.

Evalueringsrapporten påviste desuden en forskelligartet fortolkning blandt medlemsstaterne om, hvornår humanitære årsager kunne begrunde, at et andet land end det objektive ansvarlige skulle behandle asylansøgningen. Herudover påviste rapporten, at der var uoverensstemmelse blandt medlemsstaternes praksis om mindreårige, og at der var et overraskende stort antal gentagne asylansøgninger fra de samme personer i forskellige medlemslande.

Den 3. december 2008 fremsatte Kommissionen forslag til ændring af Dublin-forordningen.

Kommissionens forslag er en del af den samlede asylpakke, der skal fremsættes som led i udbygningen af den anden fase af det fælles asylsystem. Forslaget bygger på de samme principper om ansvarsfastlæggelse som Dublin-konventionen og Dublin-forordningen, idet ansvaret for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse først og fremmest påhviler den medlemsstat, som har spillet den største rolle i forbindelse med ansøgerens indrejse i og ophold på medlemsstaternes område. Forslaget udvider familiens betydning væsentligt i forhold til den nugældende Dublin-forordning, idet et væsentligt formål med Dublin-forordningen ifølge forslaget er at beskytte familiens enhed.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

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.

Ved aftale af 8. marts 2006, offentliggjort i EU-tidende som L 66/38, har Danmark imidlertid indgået en parallelaftale, hvorefter Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen finder anvendelse mellem Fællesskabet og Danmark på mellemstatsligt grundlag.

Det fremgår af parallelaftalens artikel 3, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af ændringer af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen. Ændringerne er hverken bindende for eller finder anvendelse for Danmark. Når der vedtages ændringer af forordningerne, meddeler Danmark Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne eller ej. Meddelelsen herom skal gives på tidspunktet for vedtagelsen af ændringerne eller inden 30 dage herefter. Såfremt Danmark ikke ønsker at deltage i ændringerne af forordningerne, betragtes parallelaftalen som opsagt, medmindre anden aftale kan indgås mellem Danmark og EU inden 90 dage, jf. parallelaftalens artikel 3, stk. 7.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 vil give en status på forhandlingerne. Det kan dog ikke udelukkes, at der også vil ske en drøftelse af de væsentligste udestående problemstillinger, herunder suspensionsmekanismen, samt spørgsmålet om klageadgang og eventuel opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen..

2. Formål og indhold

Formålet med ændringen af Dublin-forordningen er at styrke effektiviteten af Dublin systemet samt at sikre højere beskyttelsesstandarder for ansøgere om international beskyttelse. Dette gøres ved at:

- udvide forordningens anvendelsesområde til at omfatte personer, der ansøger om eller er blevet tildelt subsidær beskyttelse
- fastsætte, præcisere og forkorte fristerne fastsat i forordningen
- præcisere anvendelsesområdet for den humanitære klausul og suverænitetsklausulen
- indføre regler om overførsler
- udvide den eksisterende ordning for bilæggelse af uoverensstemmelser
- indføre en obligatorisk samtale forud for afgørelse om overførsel
- styrke retsgarantierne for ansøgerne ved at sikre information til alle ansøgere om Dublin-proceduren, fastsætte retten til at klage, til at få afgjort om klagen skal have opsættende virkning for udrejsefristen og fastslå det princip, at en person ikke bør frihedsberøves alene med den begrundelse, at den pågældende ansøger om international beskyttelse
- styrke retten til familiens enhed ved at udvide retten til familiesammenføring til dels at omfatte familiemedlemmer, der nyder subsidær beskyttelse og bor i en anden medlemsstat, dels at omfatte afhængige slægtninge og endelig at udelukke muligheden for tilbagesendelse til fortsat asylsagsbehandling i et land, som ikke har truffet en første afgørelse med hensyn til substansen af ansøgningen, såfremt et af kriterierne om familiens enhed kan finde anvendelse i opholdslandet
- revidere og samle suverænitetsbestemmelsen og den humanitære klausul i et kapitel samt at præcisere proceduren for anvendelsen heraf

- udvide beskyttelsen af uledsagede mindreårige og andre sårbare grupper, idet der navnlig lægges vægt på barnets tarv for så vidt angår de mindreårige
- indføre en suspensionsmekanisme

2.1 Formål og definitioner

Afsnittet om formål og definitioner indeholder i artikel 1 en udvidelse af personkredsen, som falder ind under forordningens anvendelsesområde til også at omfatte personer, der har søgt om eller nyder subsidiær beskyttelse. Endvidere præciseres det, at personkredsen omfatter tredjelandssstatsborgere og statsløse personer.

Artikel 2 indeholder en række definitioner, hvor bl.a. ansøgning om international beskyttelse defineres i medfør af artikel 2, litra a) i direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandards for anerkendelse af tredjelandssstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse (flygtningedefinitionsdirektivet). International beskyttelse som begreb omfatter både beskyttelse i medfør af Genève-konventionen og subsidiær beskyttelse.

Desuden udvider artikel 2 definitionen af familiemedlemmer i forhold til den nugældende artikel 2 i Dublin-forordningen. Medtages skal således også gifte, mindreårige børn, såfremt det tjener børnenes tarv bedst, at de bor sammen med deres far, mor eller værge. Desuden medtages også far, mor, søskende eller værge til gifte, mindreårige børn, såfremt dette tjener barnets tarv bedst for et eller flere af de mindreårige.

Som nyt begreb defineres "risiko for, at den pågældende forsvinder", på baggrund af objektive, lovfæstede kriterier.

2.2. Almindelige principper og garantier

Princippet om at den første medlemsstat, hvori der er ansøgt om international beskyttelse, skal behandle ansøgningen om international beskyttelse fastslås i artikel 3. Desuden fremgår det af artikel 3, at en ansøgning om international beskyttelse alene behandles af den medlemsstat, som er ansvarlig efter bestemmelserne i Dublin-forordningen.

Som ny artikel 4 foreslås indført en bestemmelse om ret til information. Det fastlægges, at en ansøger skal informeres om anvendelsen af Dublin-forordningen, så snart en ansøgning om international beskyttelse er indgivet. Informationen skal omfatte formålene med Dublin-forordningen, konsekvensen af at indgive ansøgning i en anden medlemsstat, kriterierne for fastlæggelse af ansvaret, den generelle procedure og fristerne, de mulige resultater og deres konsekvenser samt oplysninger om udveksling og opbevaring af data om ansøgeren. Informationen skal som udgangspunkt gives skriftligt og på en alderssvarende måde, men kan også gives mundtligt i forbindelse med en samtale. Artikel 4, stk. 3, foreskriver, at medlemsstaterne udarbejder en fælles folder. Dette er en præcisering og udbygning af de gældende regler.

Ændringsforslagets artikel 5 anfører en pligt for medlemsstaterne til at afholde en samtale med ansøgeren, før der træffes afgørelse i medfør af Dublin-proceduren. Samtalen skal have til formål at tilvejebringe de nødvendige oplysninger for at kunne vurdere sagen i forhold til Dublin-forordningen. Samtalen skal desuden afholdes på et sprog, som ansøgeren med rimelighed kan formodes at forstå, eventuelt med tolk, og skal refereres i en skriftlig rapport. Dette er en nyskabelse i forhold til gældende regler.

Som endnu en nyskabelse fastlægger ændringsforslagets artikel 6, at medlemsstaterne i sager om mindreårige først og fremmest skal tage stilling til barnets tarv. Herudover forpligtes medlemsstaterne til at sikre en repræsentant for den mindreårige, at samarbejde tæt om at sikre barnets tarv, at eftersøge barnets familie og endelig at uddanne de kompetente myndigheder på passende vis.

2.3. Kriterier til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig

Det fastslås i artikel 7, at bestemmelserne i kapitlet om kriterier til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig, skal anvendes i den rækkefølge, hvori de er angivet i teksten, samt at afgørelsen træffes på grundlag af situationen på det tidspunkt, hvor ansøgeren for første gang indgav sin ansøgning. Såfremt der endnu ikke er meddelt endeligt afslag på en ansøgning om asyl, skal situationen på tidspunktet for en uledsaget mindreårig asylansøgers seneste ansøgning lægges til grund for vurderingen af, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for at behandle asylansøgningen. I forhold til den nugældende Dublin-forordningen er det en forandring, idet Dublin-forordningen alene tager hensyn til situationen på tidspunktet for den første asylansøgning.

Det bemærkes, at kapitlets bestemmelser er anført i en ændret rækkefølge i forhold til den nugældende Dublin-forordning. Ved ændringsforslaget er først anført bestemmelserne om tilknytning til familiemedlemmer og slægtninge, herunder for uledsagede mindreårige ansøgere angivet, dernæst angives bestemmelserne, som vedrører visum og opholdstilladelse udstedt af en medlemsstat og endelig angives bestemmelserne, som fastlægger ansvaret for personer, der er indrejst eller har opholdt sig ulovligt på medlemsstaternes område. I et senere kapitel angives bestemmelserne for personer, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse til en anden medlemsstat.

I den gældende Dublin-forordning anføres først bestemmelserne om opholdstilladelse, visum, ulovlig indrejse på området mv., hernæst kommer bestemmelserne om familiesammenføring og humanitære bestemmelser, mens bestemmelserne om tilbagetagelse af personer, der allerede har indgivet en ansøgning om asyl i en anden medlemsstat anføres til sidst.

Reglerne om uledsagede mindreårige findes i artikel 8, der foreskriver, at den mindreåriges ansøgning under hensyntagen til barnets tarv skal behandles af den medlemsstat, hvor et familiemedlem befinder sig lovligt, subsidiært af den medlemsstat, hvor en slægtning, der kan tage sig af den mindreårige, befinder sig. Såfremt flere medlemsstater kan være ansvarlige, træffes der afgørelse herom på baggrund af hensynet til barnets tarv. Såfremt der ikke findes et familiemedlem eller en anden slægtning, er det den medlemsstat, hvor den mindreårige har indgivet sin seneste ansøgning om international beskyttelse, der er ansvarlig for

behandlingen af ansøgningen, forudsat dette tjener den mindreåriges tarv bedst. Der er således tale om en ændring af den gældende bestemmelse i Dublin-forordningens artikel 6.

Artikel 9 og 10 omhandler overførsler af ansøgere til en medlemsstat, hvor deres familie-medlem har fået tildelt international beskyttelse eller har en verserende ansøgning herom, om hvilken der endnu ikke er truffet en første afgørelse i substansen. Med forslaget indføres et krav om, at ansøgeren skriftligt skal have udtrykt ønske om overførsel til den medlemsstat, hvor deres familiemedlemmer opholder sig.

Med artikel 11 er muligheden for at sammenføre afhængige slægtninge efter skriftligt ønske fra ansøgeren og dennes slægtning indført som en nyskabelse i ændringsforslaget. Sammenføring af afhængige slægtninge skal ske til den medlemsstat, som anses for bedst egnet til at lade slægtningene blive sammen eller til at sammenføre dem. Ved afgørelsen heraf tages der hensyn til, hvad der tjener de pågældendes tarv bedst, herunder om den afhængige person er i stand til at rejse.

Forslagets artikler 12, 13, 14, 15 og 16 viderefører med sproglig rettelse af "asylansøgning" til "ansøgning om international beskyttelse" de nugældende bestemmelser. Der gælder således fortsat et princip om samlet behandling af ansøgninger om international beskyttelse indgivet af flere familiemedlemmer. Ligeledes påhviler ansvaret for behandlingen af ansøgningen fortsat den medlemsstat, som enten har udstedt visum eller opholdstilladelse til ansøgeren, eller som har fritaget ansøgeren for visumpligt. Den medlemsstat, hvortil en ansøger har passeret grænsen til medlemsstaterne ulovligt, er ligeledes ansvarlig. Endelig ansvarliggøres også den medlemsstat, på hvis område en ansøger i transit indgiver ansøgning om international beskyttelse.

2.4. Medlemsstaternes mulighed for at udøve skøn

Den nugældende Dublin-forordning indeholder en bestemmelse, hvorefter enhver medlemsstat kan beslutte at behandle en ansøgning om asyl, uanset at medlemsstaten ikke er forpligtet hertil efter en snæver anvendelse af Dublin-forordningen, den såkaldte suverænitetsklausul. Herudover indeholder Dublin-forordningen en humanitær klausul, hvorefter en stat kan såvel beholde en asylansøger som anmode en anden medlemsstat om at overtage vedkommende, såfremt humanitære forhold gør sig gældende.

De to nævnte bestemmelser er i forslaget samlet i et særligt kapitel, hvor de begge indgår i forslagets artikel 17. Formålet hermed er at tydeliggøre anvendelsesområdet herfor.

Artikel 17, stk. 1, indeholder suverænitetsklausulen, som foreslås anvendt af humanitære og medlidenhedsmæssige årsager. Det foreskrives samtidig, at en medlemsstat, der har påtaget sig at behandle en ansøgning om international beskyttelse, skal meddele den eller de relevante andre medlemsstater via det sikrede kommunikationsmiddel, DubliNet, og markere det i den centrale database til opbevaring af fingeraftryk, EURODAC. Underretningen af de øvrige medlemsstater bibeholdes fra Dublin-forordningen, mens den obligatoriske brug af DubliNet er ny.

Artikel 17, stk. 2, indeholder den humanitære bestemmelse, hvorefter der kan fremsendes en anmodning om overtagelse af en ansøger til en anden medlemsstat begrundet i humanitære årsager, selvom den anmodede medlemsstat ikke er ansvarlig efter kriterierne i artikel 8-12 i forordningen. Det præciseres i forslaget, at anmodningen om overtagelse af humanitære årsager kan fremsættes når som helst af den medlemsstat, hvor en ansøgning om international beskyttelse er indgivet, og som gennemfører proceduren til fastlæggelse af, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig, eller af den ansvarlige medlemsstat. Fristen for besvarelse af en anmodning om overtagelse af humanitære årsager fastsættes til to måneder.

For begge led i artikel 17 indføres en forpligtelse for medlemsstaterne til at indhente ansøgerens skriftlige samtykke.

2.5. Den ansvarlige medlemsstats forpligtelser

Bestemmelserne om indtræden og ophør af ansvar for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse fremgår af forslagets artikel 18 og 19 og udgør en præcisering af de hidtidige bestemmelser. Det fremgår således af artikel 18, at den ansvarlige medlemsstat skal overtage eller tilbagetage en ansøger, der har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat, såfremt medlemsstaten er ansvarlig på baggrund af reglerne om visum, opholdstilladelse eller ulovlig indrejse og ophold, såfremt pågældende har en ansøgning under behandling, har trukket ansøgningen tilbage eller har fået afslag herpå i den ansvarlige medlemsstat. Efter at have overtaget eller tilbagetaget den pågældende, er medlemsstaten forpligtet til at behandle eller afslutte behandlingen af den pågældendes ansøgning om international beskyttelse.

Af ansvarsophørsreglerne i forslagets artikel 19 fremgår det, at ansvaret ophører, når den ansvarlige medlemsstat kan fastslå, at den pågældende har forladt medlemsstaternes område i mindst tre måneder, medmindre den pågældende har en gyldig opholdstilladelse udstedt af en ansvarlig medlemsstat. Ligeledes bortfalder ansvaret, når den pågældende har forladt medlemsstaternes område i overensstemmelse med en afgørelse om tilbagesendelse eller udsendelse. Bevisbyrden for, at den pågældende har forladt medlemsstaternes område som beskrevet ovenfor, påhviler den medlemsstat, som ellers ville være ansvarlig for at overtage eller tilbagetage den pågældende ansøger, hvilket er en ny bestemmelse.

Såfremt der indgives en ansøgning om international beskyttelse efter et fravær fra medlemsstaternes område som beskrevet ovenfor, betragtes dette som en ny ansøgning, og der må indledes en ny procedure for at afgøre, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse. Bestemmelsen herom er en præcisering af den nugældende bestemmelse.

2.6. Procedurer for overtagelse og tilbagetagelse

Forslagets artikel 20 er en teknisk omskrivning af Dublin-forordningens artikel 4. Det fremgår af artikel 20, at proceduren til at afgøre, hvilken medlemsstat der efter forordningen er ansvarlig, indledes, så snart en ansøgning om international beskyttelse indgives for første gang i en medlemsstat. I forhold til Dublin-forordningens artikel 4 er der præciseret, at en mindre-

årig alene følger sin værge eller forældre, forudsat at dette tjener barnets tarv bedst. Videre er bevisbyrden for ansøgerens udrejse af området pålagt den medlemsstat, som er blevet anmodet om at afslutte proceduren til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig. Ansøgerens udrejse af medlemsstaternes område indebærer, at en ny ansøgning vil medføre en fornyet procedure til afgørelse af ansvaret for behandlingen af ansøgningen. Bevisbyrdereglen og retsvirkningen af ansøgers udrejse er i overensstemmelse med forslagets artikel 18 og 19.

2.6.1 Frist for fremsættelse og besvarelse af anmodning

Fristen for at fremsætte en anmodning om overtagelse fastsættes i artikel 21 til 3 måneder fra det tidspunkt, hvor ansøgeren har indgivet ansøgning om asyl i den medlemsstat, hvor den pågældende opholder sig. Fristen for at besvare en anmodning om overtagelse fastsættes i artikel 22 til to måneder. Bestemmelserne om fremsættelse af anmodning om overtagelse og besvarelse heraf er i overensstemmelse med de nugældende regler.

Fristen for at fremsætte en anmodning om tilbagetagelse fastsættes i forslagets artikel 23 til 2 måneder. Fristen regnes fra det øjeblik, hvor den pågældende indgiver ny ansøgning i opholdslandet, eller fra det tidspunkt, hvor opholdslandet modtager oplysninger fra EURODAC-databasen om, at den udlænding, som opholder sig ulovligt på statens område, er kendt som ansøger om international beskyttelse i et andet medlemsland. Fastsættelse af en frist for anmodning om tilbagetagelse er en nyskabelse i forhold til Dublin-forordningen. Fristen for at besvare en anmodning om tilbagetagelse fastsættes i artikel 24 i overensstemmelse med gældende ret til to uger, hvor anmodningen bygger på oplysninger fra EURODAC-databasen, og ellers til fire uger.

2.6.2 Ansøgerens rettigheder

Forslagets artikel 25 fastlægger, at meddelelsen af en afgørelse om overførsel skal gives til den eller de personer, der er omfattet af afgørelsen. Meddelelsen skal ske skriftligt på et sprog, som den pågældende med rimelighed må formodes at forstå, og højst 15 arbejdsdage fra datoen for modtagelsen af svaret fra den anmodede medlemsstat. Kravene om skriftlighed, oversættelse og fristen herfor er nyskabelser. Artikel 25, stk. 2, fastslår, at afgørelsen skal begrundes og indeholde en vejledning om pågældendes retsmidler, herunder klageadgang og hvem, der kan yde specifik juridisk bistand og/eller repræsentation.

Retsmidlerne omtales i artikel 26, hvoraf det fremgår, at den person, som har fået en afgørelse i medfør af Dublin-forordningen, har ret til effektive retsmidler i form af klage eller indbringelse for en retsinstans af de faktiske og retlige forhold. Det fastlægges, at medlemsstaterne bør fastsætte en rimelig klagefrist. Artikel 26, stk. 3, fastlægger en forpligtelse for retsinstansen til inden for 7 dage af egen drift at tage stilling til, hvorvidt en klage kan tillægges opsættende virkning med hensyn til udrejsefristen. Overførsel kan tidligst ske, når der er taget stilling til, hvorvidt klagen skal tillægges opsættende virkning, jf. artikel 26, stk. 4. Artikel 26, stk. 5 og 6 indeholder bestemmelser om den pågældendes adgang til juridisk bistand og om nødvendigt til sproglig bistand, som skal ydes gratis, når den pågældende ikke selv har

råd til at betale omkostningerne. Procedurerne herfor fastsættes i national ret. Fastlæggelsen af retsmidlerne i forordningens tekst er nyt i forhold til Dublin-forordningen.

Af artikel 27 fremgår det, at medlemsstaterne ikke kan frihedsberøve en person alene med den begrundelse, at pågældende har ansøgt om international beskyttelse. En person kan dog frihedsberøves på et særligt sted, såfremt der er væsentlig risiko for, at den pågældende forsvinder, og såfremt mindre indgribende foranstaltninger ikke kan anvendes effektivt. Frihedsberøvelsen kan kun anvendes fra det tidspunkt, hvor der er truffet afgørelse om overførsel til en anden medlemsstat og kun i så kort tid som nødvendigt til at gennemføre overførslen.

Afgørelse om frihedsberøvelse træffes som udgangspunkt af en retsinstans og skal, hvis besluttet administrativt, bekræftes af en retsinstans inden for 72 timer. Frihedsberøvelsen skal med rimelige mellemrum tages op til fornyet prøvelse af en retsinstans og må ikke forlænges unødigt. Den pågældende har krav på juridisk bistand og/eller repræsentation, som skal være gratis, hvis den pågældende ikke selv har råd til at betale omkostningerne forbundet hermed. Mindreårige frihedsberøves alene, hvis dette tjener deres tarv bedst, mens uledsagede mindreårige aldrig må frihedsberøves. Endelig indeholder artikel 27, stk. 12, en bestemmelse, hvoraf det fremgår, at asylansøgere, som frihedsberøves, bør nyde samme niveau af modtagelsesforhold, som fastlagt i modtagelsesdirektivet. Den nugældende Dublin-forordning indeholder ikke regler om frihedsberøvelse.

2.7. Overførsler

Fristerne for gennemførelse af overførsler fremgår af forslagets artikel 28, der fastslår, at overførslen skal gennemføres, så snart det er fysisk muligt og inden for seks måneder efter anmodningen om overtagelse eller tilbagetagelse er accepteret eller inden for seks måneder efter det tidspunkt, hvor der er truffet endelig afgørelse i klagesagen, eller overførslen har været tillagt opsættende virkning på indbringelse for en domstol. Såfremt overførslen ikke har fundet sted inden for de angivne seks måneder, fritages den ansvarlige medlemsstat for ansvaret, der overføres til den anmodende medlemsstat. Fristen kan forlænges til højst et år, hvis overførslen ikke kunne gennemføres på grund af fængsling af den pågældende, eller til højst 18 måneder, hvis den pågældende forsvinder. Forslagets artikel 28 er en videreførelse af bestemmelserne i den nugældende Dublin-forordning.

Omkostningsfordelingen fremgår af forslagets artikel 29, hvoraf det fremgår, at omkostningen ved overførsel påhviler den overførende medlemsstat. Såfremt der er sket en fejlagtig overførsel eller afgørelse om overførsel er underkendt af klageinstansen, er den medlemsstat, som oprindeligt gennemførte overførslen, ansvarlig for omkostningerne forbundet med at tilbageføre den pågældende. Bestemmelsen er en nyskabelse i forhold til den nugældende Dublin-forordning.

Forinden overførslerne gennemføres, skal der i medfør af forslagets artikel 30 ske udveksling af relevante oplysninger, som skal meddeles senest 7 arbejdsdage forud for overførslen, medmindre medlemsstaten først får kendskab til dem på et senere tidspunkt. Relevante oplysninger er navnlig kontaktoplysninger, oplysninger om alder og for mindreårige om uddan-

nelsesniveau. Derudover sender den overførende medlemsstat efter samtykke eller såfremt, det er nødvendigt for at beskytte den pågældendes interesser og pågældende befinder sig i en særlig sårbar situation, oplysninger om særlige behov. Udvekslingen af personfølsomme oplysninger finder kun sted via DubliNet. Bestemmelsen er en præcisering af de gældende bestemmelser i Dublin-forordningen, men den obligatoriske anvendelse af DubliNet er en nyskabelse, og flere lande sender i dag oplysninger om overførsel med telefax. Fristen på syv dage vil indebære en ændring i forhold til den nugældende praksis, hvor mange medlemsstater opererer med en tre-dages frist.

Videre fremgår det af forslaget artikel 31, at der kan ske en midlertidig suspension af overførsler i tre tilfælde; 1) en medlemsstat befinder sig i en særlig akut situation, som påfører dens modtagelseskapacitet, asylsystem eller infrastruktur en ekstraordinært stor byrde, og overførsler af ansøgere om international beskyttelse efter Dublin-proceduren vil øge denne byrde; 2) når Kommissionen finder, at forholdene i en medlemsstat kan medføre et beskyttelsesniveau for ansøgere om international beskyttelse, som ikke er i overensstemmelse med fællesskabsretten; 3) og når en medlemsstat frygter, at forholdene i en anden medlemsstat kan medføre et beskyttelsesniveau for ansøgere om international beskyttelse, som ikke er i overensstemmelse med fællesskabslovgivningen. Afgørelse om suspension træffes af Kommissionen senest en måned efter modtagelse af anmodning herom. Afgørelsen kan inden en måned indbringes for Rådet, der inden yderligere en måned med kvalificeret flertal kan træffe en anden beslutning. Overførslerne kan suspenderes i en periode på højst seks måneder, der kan forlænges med yderligere seks måneder. Indførelsen af suspensionsmekanismen er en nyskabelse.

2.8. Administrativt samarbejde

Adgangen til at udveksle og indhente oplysninger fastlægges i artikel 32, som giver mulighed for at udveksle de relevante og tilstrækkelig personoplysninger for dels at kunne afgøre, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af ansøgningen om international beskyttelse, for at kunne behandle ansøgningen og for at kunne gennemføre forpligtelserne efter forordningen. Fristen til besvarelse af en henvendelse om yderligere oplysninger forkortes med to uger til fire uger i forhold til den nugældende frist på seks uger fastsat i artikel 21 i den nugældende Dublin-forordningen. Desuden fastlægges en ny forpligtelse til behørigt at begrunde enhver forsinkelse. Fastlæggelsen af indholdet af oplysningerne er i øvrigt i overensstemmelse med den nugældende bestemmelse.

Endvidere er der som noget nyt indført en sanktionsbestemmelse ved manglende overholdelse af fristen, således at en medlemsstat, som ikke overholder fristen, ikke kan påberåbe sig fristen for fremsættelse af anmodning, hvis de undersøgelser, som er foretaget af den adspurgte medlemsstat, resulterer i oplysninger, som viser, at den er ansvarlig.

Med bestemmelsen indføres desuden som endnu en nyskabelse klageadgang for den registrerede, som kan anlægge en sag eller klage til nationale kompetente myndigheder, hvis bestemmelserne i indeværende forordning eller i direktiv 95/46/EF om beskyttelse og udveksling af personoplysninger er overtrådt, navnlig hvis oplysningerne er ufuldstændige eller

urigtige, og den pågældende ikke får medhold i sin anmodning om at få oplysningerne berigtiget eller slettet.

Forslagets artikel 33 fastlægger proceduren til registrering af de kompetente myndigheder i medlemsstaterne. Medlemsstaterne skal meddele Kommissionen, hvilke nationale myndigheder der er kompetente i forhold til Dublin-forordningen. Listen over nationale myndigheder offentliggøres i Den Europæiske Unions Tidende og ajourføres årligt. Medlemsstaterne pålægges som noget nyt en forpligtelse til at uddanne de kompetente myndigheder.

Muligheden for at indgå bilaterale administrative aftaler fastslås i artikel 34. Kommissionen skal underrettes om disse aftaler, som den herefter godkender, såfremt de ikke strider mod forordningen.

2.9. Forligsmekanisme

Ved bestemmelsen i artikel 35 udvides adgangen til at anvende forligsproceduren i den nugældende artikel 14 i gennemførelsesforordningen vedrørende Dublin (1560/2003). Forligsproceduren kan herefter anvendes til alle spørgsmål vedrørende anvendelsen af Dublin-forordningen mod tidligere alene til afgørelse af humanitære spørgsmål. Forligsproceduren indledes ved henvendelse fra en af de medlemsstater, der er uenige, til formanden for udvalget nedsat til dette formål. Parterne forpligter sig ved at bruge forligsproceduren til at tage størst muligt hensyn til den løsning, der foreslås. Reglerne om sammensætning af udvalget og om retsvirkningen af deres afgørelse ændres ikke i forhold til den nugældende bestemmelse.

2.10. Overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser

Forslagets artikel 36 indfører en ny forpligtelse for medlemsstaterne til at træffe de nødvendige foranstaltninger til at sikre, at ethvert misbrug af oplysninger pålægges effektive, forholdsmæssige sanktioner, der har afskrækkende virkning.

I forslagets artikel 37, der omhandler overgangsbestemmelser, fastlægges en forpligtelse til at tage hensyn til oplysninger, som kan medføre, at ansvaret placeres hos en anden medlemsstat, uanset at ansøgningen om international beskyttelse er indgivet forud for ændringsforslagets ikrafttræden.

Forordningen evalueres i medfør af artikel 41 senest tre år efter sin ikrafttræden. Herudover fastlægger forslagets artikel 42 medlemsstaternes forpligtelse til at indgive statistik i overensstemmelse med Eurostat-forordningen. Begge bestemmelser ses også i den nugældende Dublin-forordning.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Den nugældende Dublin-forordning blev på baggrund af parallelaftalen mellem Fællesskabet og Danmark implementeret i dansk ret med lov nr. 323 af 18. maj 2005 om Danmarks tilknytning til Dublin- og EUODAC-forordningen på mellemstatsligt grundlag. Danmark ind-

trådte i samarbejdet med de øvrige EU-medlemsstater samt Norge og Island den 1. april 2006.

Det fremgår af parallelaftalens artikel 3, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af ændringer af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen. Ændringerne er hverken bindende for eller finder anvendelse for Danmark. Når der vedtages ændringer af forordningerne, meddeler Danmark Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne eller ej. Meddelelsen herom skal gives på tidspunktet for vedtagelsen af ændringerne eller inden 30 dage herefter. Såfremt Danmark ikke ønsker at deltage i ændringerne af forordningerne, betragtes parallelaftalen som opsagt, medmindre anden aftale kan indgås mellem Danmark og EU inden 90 dage, jf. parallelaftalens artikel 3, stk. 7.

Vedtagelsen af forslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark ikke deltager i vedtagelsen, og ændringsforslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

En gennemførelse af ændringerne på mellemstatsligt grundlag vil imidlertid få lovgivningsmæssige konsekvenser, der kræver ændringer i udlændingeloven, idet udlændingeloven i kapitel 5 a og § 29a, stk. 2, henviser til den nugældende Dublin-forordning. Derudover vil en gennemførelse af ændringerne på mellemstatsligt grundlag muligvis medføre indførelse af nye bestemmelser samt ændringer af de bestemmelser i udlændingeloven, der gennemfører Dublin- og EURODAC-forordningerne, herunder udlændingelovens kapitel 8 a.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark støtter generelt videreudviklingen af Dublin-samarbejdet, navnlig for så vidt angår de ændringer, som har til formål at forbedre effektiviteten af Dublin-samarbejdet.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Medlemsstaterne er generelt positive over for Dublin-samarbejdet. Det forventes dog, at en række medlemsstater ikke vil være enige i visse dele af forslaget, herunder indførelsen af suspensionsmekanismen, udvidelsen af definitionen af familiemedlemmer og de ændringsforslag, som medfører en administrativ byrde for medlemsstaterne, herunder klagereglerne. Disse medlemsstater arbejder for, at forslaget ændres.

6. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 14. maj 2009.

Dansk Flygtningehjælp har den 8. januar 2009 fremsendt høringssvar til ministeriet. Dansk Flygtningehjælp udtaler indledningsvist, at de er tilfredse med indholdet i forslaget og henviser til Kommissionens grønbog fra 2007.

Om forslaget til ændring af Dublin-forordningen udtaler Dansk Flygtningehjælp, at forslaget indeholder en række nødvendige forbedringer i forhold til de nuværende regler, navnlig med hensyn til sikringen af retssikkerheden for asylansøgere, bedre information og sikring af retten til familiens enhed og til familiesammenføring samt begrænsning af frihedsberøvelse. Videre er Dansk Flygtningehjælp positive over for de særlige hensyn til sårbare grupper, herunder særligt uledsagede mindreårige børn og større hensyn til "barnets tarv", og de forbedrede muligheder for at appellere afgørelser truffet i medfør af Dublin-forordningen. Dansk Flygtningehjælp finder dog, at alle klager over afgørelser truffet i medfør af Dublin-forordningen bør tillægges opsættende virkning, hvilket ikke indgår i forslaget.

Endelig udtrykker Dansk Flygtningehjælp tilfredshed med indførelsen af suspensionsmekanismen, som der findes at være et behov for. Dansk Flygtningehjælp henviser i den forbindelse til den indstilling af overførsler til Grækenland, som er indført af en række lande. Dansk Flygtningehjælp finder dog ikke, at denne procedure nødvendigvis går langt nok i forhold til at adressere den mere grundlæggende kritik af Dublin-systemet, idet Dublin-systemet medfører en skæv byrdefordeling i forhold til navnlig de nye lande i EU og de mest populære indrejselande. Suspensionsmekanismen findes således ikke generelt at kunne sikre en mere retfærdig byrdefordeling i mellem Medlemsstaterne.

Amnesty International har den 9. januar 2009 fremsendt sit høringssvar til ministeriet. Det fremgår af Amnesty Internationals høringssvar, at Amnesty International generelt er positiv over for forslaget om ændring af Dublin-forordningen, navnlig udvidelsen af anvendelsesområdet for Dublin-forordningen, således at alle ansøgninger om international beskyttelse omfattes, kortere/fastlagte tidsfrister, øget beskyttelse af familiens enhed, uddybning af suverænitetsklausulen og den humanitære klausul, øget beskyttelse af uledsagede mindreårige og sårbare grupper, ændringen i prioriteringen af familier i forhold til øvrige ansvarsartikler og suspensionsmuligheden. Amnesty International har alene forholdt sig til de overordnede linjer i forslaget og vil på et senere tidspunkt vende tilbage med mere detaljerede bemærkninger.

7. Europa-Parlamentet

Kommissionen har sendt forslaget til forordning til Europa-Parlamentet samtidig med oversendelsen til Rådet med henblik på Europa-Parlamentets stillingtagen til forslaget i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningtagen, jf. EF-traktatens artikel 251.

Europa-Parlamentet har den 7. maj 2009 i 1. behandling som udgangspunkt godkendt Kommissionens ændringsforslag (A6-0284/2009), men er kommet med en række ændringsforslag. Europa-Parlamentet har blandt andet foreslået indføjet, at suspensionsmekanismen skal anvendes i undtagelsestilfælde, at der pålægges et land, hvortil overførsler i medfør af Dublin-forordningen er suspenderet, at arbejde for at forbedre situationen, som har ført til suspensionen, at der ydes støtte til medlemsstater i denne situation, samt at eftersøgning af familiemedlemmer og slægtning til mindreårige kan ske i samarbejde med relevante internationale organisationer.

8. Nærhedsprincippet

Ændringsforslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da spørgsmålet om, hvilket land der har ansvaret for at behandle en asylansøgning, løses bedst i samarbejde mellem medlemsstaterne og ikke kan løses gennem national regulering i de enkelte medlemsstater.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

En vedtagelse af forordningen vil hverken få statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser, da Danmark ikke deltager i vedtagelsen. Forordningen er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

Det må vurderes nærmere, hvorvidt en gennemførelse af ændringerne på mellemstatsligt grundlag i medfør af parallelaftalen vil få statsfinansielle konsekvenser, som ikke kan afholdes inden for de eksisterende statsfinansielle rammer.

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

Ændringsforslaget har ikke tidligere været forlagt for Folketingets Europaudvalg eller for Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik. Et samlenotat vedrørende Kommissionens asylforslag er forud for rådsmødet den 27. og 28. november 2008 (retlige og indre anliggender) fremsendt til Folketingets Europaudvalg og til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik. Punktet blev imidlertid taget af dagsordenen for rådsmødet.

Et grundnotat om sagen er den 14. april 2009 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Dagsordenspunkt 24): Forslag til ændring af Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af "EURODAC" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-forordningen (EURODAC-forordningen) (KOM(2008) 825 endelig)*

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé:

Kommissionen har den 3. december 2008 fremsat forslag til ændring af EURODAC-forordningen. Ændringsforslaget har navnlig fokus på følgende fire hovedområder; at øge effektiviteten i gennemførelsen af EURODAC-forordningen, at fjerne blokeringen af oplysninger om flygtninge og i den forbindelse udvide den registrerede personkredse til også at omfatte personer, der har eller søger om subsidiær beskyttelse, at tage hensyn til krav om databeskyttelse, samt at afspejle en række faktiske udviklinger siden vedtagelsen af EURODAC-forordningen. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4-5. juni 2009 forventes formandskabet at give en status på forhandlingerne om sagen, men det kan ikke udelukkes, at der eventuelt vil ske en drøftelse af de væsentligste udestående problemstillinger. Samarbejdet om Dublin- og EURODAC-forordningerne er omfattet af det danske forbehold, men Danmark deltager i samarbejdet på mellemstatsligt grundlag i kraft af en parallelaftale. Hvorvidt en dansk tilknytning til ændringen af EURODAC-forordningen vil have statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser må vurderes nærmere. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Danmark støtter videreudviklingen af Dublin- og EURODAC-samarbejdet, navnlig for så vidt angår de ændringer, som har til formål at forbedre effektiviteten af Dublin-samarbejdet.

1. Baggrund

Med EURODAC-forordningen blev der skabt et informationsteknologisk system, der havde til formål at lette anvendelsen af Dublin-konventionen, som senere blev erstattet af Dublin-forordningen. EURODAC-forordningen trådte i kraft den 15. december 2000. Driften af EURODAC indledtes den 15. januar 2003.

Dublin-samarbejdet omfatter foruden EU-medlemsstaterne Island, Norge og Schweiz. Sidstnævnte har deltaget i Dublin-samarbejdet siden den 12. december 2008.

Kommissionen gennemførte 2007 en evaluering af Dublin-systemet samt EURODAC, hvilken blev fremlagt ved rapport af 6. juni 2007. Rapporten konkluderede, at Dublin-systemet

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

fungerede efter hensigten, men at det var ineffektivt på visse punkter. Rapporten bemærkede navnlig, at der var tale om forsinket videregivelse af fingeraftryk fra medlemsstaterne, at der var en ineffektiv forvaltning af sletningen af oplysninger i EURODAC og en uklar specifikation af de ansvarlige myndigheder. Rapporten konkluderede herudover, at der var et højt antal gentagne ansøgninger om asyl i en anden medlemsstat end indrejsestaten, samt at der var overraskende få registreringer i EURODAC af personer, der havde krydset grænsen ulovligt.

Den 3. december 2008 fremsatte Kommissionen forslag til ændring af EURODAC-forordningen.

Kommissionens forslag er en del af den samlede asylpakke, der skal fremsættes som led i udbygningen af den anden fase af det fælles asylsystem. Forslaget bygger videre på de samme principper som EURODAC-forordningen, men har navnlig fokus på at skabe større effektivitet og på at leve op til de fællesskabsretlige krav om databeskyttelse. Desuden udvides personkredsen i Dublin-forordningen til også at omfatte personer, der har søgt om eller er blevet meddelt subsidær beskyttelse, hvilket har en afsmittende effekt på EURODAC-forordningen.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

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.

Ved aftale af 8. marts 2006, offentliggjort i EU-tidende som L 66/38, har Danmark imidlertid indgået en parallelaftale, hvorefter Dublin-forordningen og EURODAC-forordningen finder anvendelse mellem Fællesskabet og Danmark på mellemstatsligt grundlag.

Det fremgår af parallelaftalens artikel 3, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af ændringer af Dublin-forordningen og EURODAC-forordningen. Ændringerne er hverken bindende for eller finder anvendelse for Danmark. Når der vedtages ændringer af forordningerne, meddeler Danmark Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne eller ej. Meddelelsen herom skal gives på tidspunktet for vedtagelsen af ændringerne eller inden 30 dage herefter. Såfremt Danmark ikke ønsker at deltage i ændringerne af forordningerne, betragtes parallelaftalen som opsagt, medmindre anden aftale kan indgås mellem Danmark og EU inden 90 dage, jf. parallelaftalens artikel 3, stk. 7.

Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 vil give en status på forhandlingerne. Det kan dog ikke udelukkes, at der også vil ske en drøftelse af enkelte udestående problemer, herunder spørgsmålet om opbevaringstiden for fingeraftryk optaget af ulovlige indvandrere, aldersgrænsen for at optage fingeraftryk, samt om hvorvidt fingeraftryk af personer, der opholder sig ulovligt på området, skal opbevares i EURODAC.

2. Formål og indhold

Formålet med ændringen af EUODAC-forordningen er at styrke effektiviteten af Dublin systemet samt bedre at leve op til kravene om databeskyttelse. Dette gøres ved at:

- opstille tidsfrister for oplysningers videregivelse
- sikre at Det Centrale System oplyser medlemsstaterne om behovet for at slette oplysninger i overensstemmelse med kravene om databeskyttelse
- ophæve blokeringen af oplysninger om personer, der er meddelt international beskyttelse
- pålægge medlemsstaterne at angive, når de anvender deres skønsmæssige beføjelser
- udvide forordningens anvendelsesområde til foruden flygtninge, som defineret i Flygtningekonventionen, at omfatte personer, der har søgt om eller er blevet tildelt subsidær beskyttelse
- tage hensyn til en række tekniske udviklinger siden EUODAC-forordningen første gang blev vedtaget den 16. december 2000
- indføre mere specifik indberetningsforpligtelse for medlemsstaterne i forbindelse med angivelsen af deres kompetente myndigheder
- sikre ajourføring og klarere afgrænsning af de forskellige faser i forvaltningen af databasen
- samle bestemmelserne fra gennemførelsesforordningen og EUODAC-forordningen i én forordning.

2.1 Formål og definitioner

I forslaget artikel 1 fastsættes formålet med EUODAC-systemet, nemlig at lette fastsættelsen af, hvilken medlemsstat der i henhold til Dublin-forordningen er ansvarlig for behandlingen af en ansøgning om international beskyttelse. Området udvides hermed i overensstemmelse med ændringsforslaget til Dublin-forordningen, hvor anvendelsesområdet udvides til også at omfatte ansøgere om subsidær beskyttelse i modsætning til den nugældende forordning, der alene omfatter ansøgere om flygtningestatus som defineret i Flygtningekonventionen. Der er endvidere tale om en opdatering af artikel 1 i forhold til de nuværende tekniske problemstillinger, idet regler om destruktion af transportbærer er fjernet. I praksis fremsendes fingeraftryk på nuværende tidspunkt elektronisk til EUODAC-systemet, og den praktiske problemstilling er løst ved DubliNet, der er et sikkert kommunikationsmiddel mellem medlemsstaterne.

Artikel 2 definerer Dublin-forordningen, personkredsen og oprindelsesmedlemsstat i overensstemmelse med den nævnte udvidelse af personkredsen og udgør herudover ingen indholdsmæssige ændringer i forhold til den nugældende bestemmelse.

I forslaget artikel 3 defineres EUODAC som en central elektronisk fingeraftryksdatabase, Det Centrale System, og en kommunikationsinfrastruktur, som har et nationalt adgangspunkt pr. medlemsstat. Bestemmelsen præciserer i forhold til gældende regler, at der kun kan væ-

re et nationalt adgangspunkt pr. medlemsstat. Det Centrale System behandler oplysningerne på vegne af oprindelsesmedlemsstaten. Der er desuden indsat en ny henvisning til Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder og til Den Europæiske Menneskerettighedskonvention.

Med forslagets artikel 4 indføres som en nyskabelse i forhold til den gældende EUODAC-forordning en forvaltningsmyndighed, som skal overtage ansvaret for den operationelle forvaltning af EUODAC. Kommissionen vil indtil etableringen af forvaltningsmyndigheden varetage dennes forpligtelser. Forvaltningsmyndigheden har ansvaret for den operationelle forvaltning af EUODAC og ansvaret for tilsyn, sikkerhed og koordination med medlemsstaterne i forbindelse med kommunikationsinfrastrukturen.

Om statistiske oplysninger fastlægges det i artikel 5, at forvaltningsmyndigheden udarbejder en månedlig statistik over arbejdet i Det Centrale System. Bestemmelsen er tilrettet med hensyn til det udvidede anvendelsesområde til også at omfatte ansøgere om subsidier beskyttelse. Indberetningsforpligtelsen er fastlagt til hver måned.

2.2. Ansøgere om international beskyttelse

Forslagets artikel 6 fastlægger en tidsfrist for medlemsstaternes fremsendelse af fingeraftryk til EUODAC-systemet på 48 timer fra personer, der søger om international beskyttelse. Fristen skal regnes fra det tidspunkt, hvor der er indgivet ansøgning om international beskyttelse. I medfør af den nugældende bestemmelse i EUODAC-forordningen skal medlemsstaterne *straks* videregive fingeraftrykkene til EUODAC. Fastsættelsen af en tidsfrist er begrundet i Kommissionens evalueringsrapport af Dublin-systemet fra 2007. En medlemsstat, der modtager en ansøger som følge af en overførsel i medfør af Dublin-forordningen, skal meddele til EUODAC, at overførslen er lykkedes. Oplysningen herom opbevares med henblik på videregivelse til andre medlemsstater. Resultatet af en søgning videregives automatisk af den centrale enhed til den spørgende medlemsstat.

Indholdet af svaret fra den centrale enhed fastlægges i artikel 7, som opregner de oplysninger, der registreres i Det Centrale System. Opregningen af oplysninger modsvarer de nugældende bestemmelser, idet der dog er indført en forpligtelse til at registrere operatørens brugernavn. Elementer af den nugældende bestemmelse om tilintetgørelse af databærer foreslås fjernet.

Oplysninger lagres ifølge artikel 8 i ti år fra optagelsestidspunktet og slettes herefter automatisk.

Oplysninger slettes før udløbet af ovennævnte frist i medfør af forslagets artikel 9, såfremt den omhandlede person har opnået statsborgerskab i en medlemsstat. Det Centrale System pålægges at underrette samtlige oprindelsesmedlemsstater, når der slettes oplysninger, der var lagret som følge af videregivelse i overensstemmelse med forslagets artikel 6 eller artikel 10.

2.3. Ulovlig passage af en ydre grænse

Forslagets artikel 10 fastlægger rammerne for medlemsstaternes indsamling og videregivelse af fingeraftryksoplysninger. Det fremgår af bestemmelsen, at der optages fingeraftryk af alle ansøgere om international beskyttelse, som er over 14 år, som pågribes i forbindelse med ulovlig passage af grænsen til en medlemsstat efter at være kommet fra et tredjeland, og som ikke afvises. Fingeraftryksoplysningerne videregives til EURODAC inden 48 timer fra pågribelsen af den pågældende og indeholder foruden fingeraftryksoplysningerne, oprindelsesmedlemsstat, sted og dato for pågribelse, køn, medlemsstatens referencenummer, dato for optagelse af fingeraftryk og for videregivelse samt operatørens brugernavn.

Oplysningerne registreres i medfør af forslagets artikel 11 i Det Centrale System med henblik på sammenligning med oplysninger om ansøgere om international beskyttelse. Oplysningerne må ikke sammenlignes med tidligere registreringer af ulovlig passage af en ydre grænse.

Videre regulerer forslagets artikel 12 lagringen af oplysningerne. Det fremgår af artikel 12, at oplysningerne om ulovlig passage af en ydre grænse lagres i et år fra den dato, hvor den pågældendes fingeraftryk blev optaget. Lagringstiden var tidligere fastsat til to år. Oplysningerne slettes endvidere, såfremt oprindelsesmedlemsstaten får kendskab til, at den pågældende har fået opholdstilladelse, har forladt medlemsstaternes område eller har opnået statsborgerskab i en medlemsstat. Det Centrale System oplyser relevante medlemsstater om sletningen, såfremt den foretages før udløbet af den et-årige periode.

2.4. Ulovligt ophold i en medlemsstat

Det fremgår af forslagets artikel 13, at medlemsstaterne ved at fremsende fingeraftryksoplysninger til Det Centrale System har mulighed for at kontrollere, om en person, der opholder sig ulovligt på statens område, tidligere har indgivet en ansøgning om international beskyttelse i en anden medlemsstat. Der angives nogle momenter, som kan give anledning til at kontrollere dette, navnlig hvis der er indikationer af, at den pågældende tidligere har indgivet ansøgning om international beskyttelse. Bestemmelsen er en videreførelse af den nugældende bestemmelse. Ændringsforslagene i artikel 13 er alene af teknisk art.

2.5. Personer, der har opnået international beskyttelse

Artikel 12 i den nugældende forordning om blokering af oplysninger foreslås slettet. Det fremgår af bestemmelsen, at oplysningerne i EURODAC blokeres, såfremt en person er blevet anerkendt eller har fået indrejsetilladelse som flygtning i en medlemsstat.

Bestemmelsen foreslås erstattet af artikel 14 om mærkning af oplysninger i EURODAC-systemet. Det følger af artikel 14, at der skal indføres en mærkning, hvorved det ved søgning af fingeraftryk i EURODAC-databasen kan konstateres, hvorvidt den pågældende er blevet tilkendt international beskyttelse i en anden medlemsstat. Oplysningerne skal fjernes, såfremt den pågældendes opholdsretlige status ophører.

2.6. Anvendelse af oplysninger, databaseskyttelse, sikkerhed og ansvar

Forslagets artikel 15 fastlægger oprindelsesmedlemsstatens ansvar for at optage fingeraftryk på lovlig vis, for at videregive fingeraftryksoplysninger på lovlig vis, for at sikre korrekte oplysninger, for at medvirke til lovlig behandling af oplysningerne og for at anvende sammenligninger af fingeraftrykkene på lovlig vis. Oprindelsesmedlemsstaten er ansvarlig for oplysningernes sikkerhed før og under videregivelsen til Det Centrale System og for den endelige identifikation af oplysningerne. Kommissionen har ansvaret for at påse, at Det Centrale System drives i overensstemmelse med EUODAC-forordningens bestemmelser og skal i den forbindelse træffe foranstaltninger til at sikre, at oplysningerne kun anvendes i overensstemmelse med formålet i EUODAC, sikre systemets sikkerhed og sørge for, at kun autoriserede personer har adgang til Det Centrale System. Bestemmelsen indeholder alene tekniske ændringsforslag.

Videregivelse af fingeraftryksoplysningerne skal i medfør af artikel 16 ske digitalt. De tekniske krav herfor fastsættes af forvaltningsmyndigheden. Det kræves, at oplysningerne skal kunne identificeres entydigt ved et referencenummer. Det Centrale System bekræfter modtagelsen af oplysningerne. Bestemmelsen indeholder alene tekniske ændringsforslag.

Ligeledes indeholder forslaget artikel 17 alene tekniske ændringsforslag. Artikel 17 omhandler gennemførelse af sammenligninger og videregivelse af resultater og fastslår, at fingeraftryksoplysninger skal videregives i en kvalitet, der er egnet til sammenligning i det elektroniske genkendelsessystem. Forvaltningsmyndigheden kan, hvis relevant, fastlægge denne kvalitet. Det Centrale System anmoder om fornødent medlemsstaten om at fremsende kvalitativt brugbare fingeraftryksoplysninger.

Det Centrale System udfører sammenligningerne i den rækkefølge, oplysningerne modtages og besvarer anmodninger inden 24 timer. Det er muligt at anmode om hastebehandling fra Det Centrale System, hvis dette er fornødent af hensyn til medlemsstatens nationale procedure. Et ukorrekt resultat meddeles til såvel Kommissionen som til forvaltningsmyndigheden. Såfremt en medlemsstat påtager sig ansvaret i medfør af artikel 17 i ændringsforslaget til Dublin-forordningen (humanitære årsager) skal dette meddeles til Det Centrale System. Bestemmelsen om at registrere, såfremt en medlemsstat påtager sig ansvaret i medfør af nævnte artikel 17, er en nyskabelse.

Forslagets artikel 18 fastslår, at data, der fremsendes mellem medlemsstaterne og Det Centrale System, benytter den kommunikationsinfrastruktur, som fastlægges af forvaltningsmyndigheden.

Bestemmelsen i den nugældende EUODAC-forordnings artikel 14 og artikel 19 foreslås slettet af hensyn til nye databeskyttelsesregler.

Reglerne om datasikkerhed fastlægges i forslaget artikel 19, som bruger samme sprog som i forslaget til Visum-kodeks. Den ansvarlige medlemsstat garanterer oplysningernes sikkerhed før og under fremsendelsen til Det Centrale System, ligesom den garanterer sikkerheden af oplysninger modtaget fra Det Centrale System. Hver medlemsstat træffer de nødven-

dige foranstaltninger i relation til sit nationale system, mens forvaltningsmyndigheden træffer de nødvendige foranstaltninger for så vidt angår driften af EURODAC.

I forslagets artikel 20 fastsættes adgangen til berigtigelse eller sletning af de oplysninger, der er registreret i EURODAC. Oprindelsesmedlemsstaten, men ikke andre medlemsstater, har adgang til de oplysninger, som den har videregivet, og som er registreret i Det Centrale System i overensstemmelse med EURODAC-forordningen. Oprindelsesmedlemsstaten kan berigtige, supplere eller slette oplysninger i EURODAC. Hvis forvaltningsmyndigheden eller en anden medlemsstat har mistanke om, at oplysninger i EURODAC er ukorrekte eller registrerede i strid med EURODAC-forordningen, meddeles dette til oprindelsesmedlemsstaten.

Hver medlemsstat udpeger de myndigheder, som har adgang til Det Centrale System, og specificerer det konkrete kontor ansvarligt for håndtering af fremsendelse af oplysninger til Det Centrale System. Oversigten over myndighederne offentliggøres af forvaltningsmyndigheden i Den Europæiske Unions Tidende og ajourføres om fornødent en gang årligt. Oplysninger i EURODAC kan ikke videregives til tredjestater uden særlig hjemmel.

Efter forslagets artikel 21 føres der registre med behandlingen af oplysninger i EURODAC. Som en nyskabelse er der indført en forpligtelse for hver medlemsstat til at føre registre over de personer, som er ansvarlige for at indlæse eller hente oplysningerne.

Erstatningsansvar for ulovlig behandling af oplysninger i EURODAC eller manglende overholdelse af sine forpligtelser påhviler efter forslagets artikel 22 den medlemsstat, som er ansvarlig for skaden, medmindre staten kan påvise, at den er uden skyld i den begivenhed, som medførte skaden.

Forslagets artikel 23 fastlægger en forpligtelse for medlemsstaterne om at gøre den registrerede bekendt med den registeransvarliges identitet, formålet med at behandle oplysningerne i EURODAC, målsætningerne for Dublin-forordningen, modtagerne af oplysningerne, pligten til at lade sine fingeraftryk optage for ansøgere om international beskyttelse og for personer, der ulovligt har krydset grænsen til en medlemsstat. Endelig fastlægges den pågældendes ret til at få indsigt i oplysningerne om den pågældende selv og til at kræve at ukorrekte oplysninger om sig selv berigtiget eller slettet. For mindreårige gives oplysningerne nævnt ovenfor på en alderssvarende måde, hvilket er en nyskabelse.

Som endnu en nyhed indføres, at underretningen fortrinsvis gives skriftligt, og at den registrerede har ret til at få oplysninger om procedurerne for udøvelse af sine rettigheder og om kontaktpersoner fra medlemsstatens kompetente myndighed. Denne procedure antages at være i overensstemmelse med nugældende ret.

Herudover fastlægges en forpligtelse for de nationale myndigheder til at registrere en henvendelse fra en person, der anmoder om oplysninger om sig selv, og til at gøre denne dokumentation tilgængelig for de nationale tilsynsmyndigheder, hvis de anmoder herom.

Den nationale tilsynsmyndighed drager i medfør af forslagets artikel 24 omsorg for, at behandlingen af personoplysninger foregår på lovlig vis og i overensstemmelse med EURODAC-forordningen.

Som en nyskabelse indfører artikel 25 kompetence for Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse til at føre tilsyn med forvaltningsmyndigheden og revision af dennes behandling af personoplysninger. Samarbejdet mellem de nationale tilsynsmyndigheder og Den Europæiske Tilsynsførende for Databeskyttelse fastsættes i forslagets artikel 26. Der er tale om tekniske ændringer.

2.7. Overgangsbestemmelser og afsluttende bestemmelser

De afsluttende bestemmelser fremgår af forslagets kapitel VII i artiklerne 27-33 og udgør tekniske ændringer i forhold til EURODAC-forordningen. Som en nyskabelse indføres forvaltningsmyndighedens adgang til de nødvendige oplysninger med henblik på teknisk vedligeholdelse, rapportering og statistik. Hvert andet år udarbejdes en rapport om Det Centrale Systems tekniske funktion, jf. forslagets artikel 28. EURODAC-systemet evalueres efter forslagets artikel 29 af Kommissionen første gang tre år efter forordningens ikrafttræden og herefter hvert fjerde år. Medlemsstaterne og forvaltningsmyndigheden pålægges at bidrage med de fornødne oplysninger.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Den nugældende Dublin-forordning blev implementeret i dansk ret med lov nr. 323 af 18. maj 2005 om Danmarks tilknytning til Dublin- og EURODAC-forordningen på mellemstatsligt grundlag. Danmark indtrådte i samarbejdet med de øvrige EU-medlemsstater samt Norge og Island den 1. april 2006.

Vedtagelsen af forslaget får ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og ændringerne er ikke bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

Det fremgår af parallelaftalens artikel 3, at Danmark ikke deltager i vedtagelsen af ændringer af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen. Ændringerne er hverken bindende for eller finder anvendelse for Danmark. Når der vedtages ændringer af forordningerne, meddeler Danmark Kommissionen, hvorvidt Danmark ønsker at gennemføre indholdet af ændringerne eller ej. Meddelelsen herom skal gives på tidspunktet for vedtagelsen af ændringerne eller inden 30 dage herefter. Såfremt Danmark ikke ønsker at deltage i ændringerne af forordningerne, betragtes parallelaftalen som opsagt, medmindre anden aftale kan indgås mellem Danmark og EU inden 90 dage, jf. parallelaftalens artikel 3, stk. 7.

En gennemførelse af ændringerne på mellemstatsligt grundlag vil få lovgivningsmæssige konsekvenser, der dog alene forventes at være af teknisk karakter. Der henvises i den forbindelse til udlændingelovens kapitel 8 a.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Danmark støtter videreudviklingen af Dublin- og EURODAC-samarbejdet, navnlig for så vidt angår de ændringer, som har til formål at forbedre effektiviteten af Dublin-samarbejdet.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Der forventes generel opbakning til Kommissionens forslag, men der må også forventes forhandlinger om dele af forslaget, herunder om fristen for at fremsende fingeraftryk til EURODAC-systemet og spørgsmålet om længden af den tid, hvor fingeraftrykkene for personer, der illegalt har krydset grænsen til en medlemsstat, er lagret i systemet.

6. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 14. maj 2009.

Dansk Flygtningehjælp har den 8. januar 2009 fremsendt høringssvar til ministeriet. Dansk Flygtningehjælp udtaler, at de er tilfredse med indholdet i forslaget og henviser til Kommissionens grøn bog fra 2007.

Amnesty International har den 9. januar 2009 fremsendt sit høringssvar til ministeriet. Det fremgår af Amnesty Internationals høringssvar, at Amnesty International indtil videre ikke har bemærkninger til ændringsforslaget vedrørende EURODAC-forordningen, idet der er tale om en række tekniske ændringer. Amnesty International har alene forholdt sig til de overordnede linjer i forslaget og vil eventuelt på et senere tidspunkt vende tilbage med mere detaljerede bemærkninger.

7. Europa-Parlamentet

Kommissionen har sendt forslaget til forordning 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 251.

Europa-Parlamentet har den 7. maj 2009 i 1. behandling som udgangspunkt godkendt Kommissionens ændringsforslag (A6-0283/2009), men er kommet med en række ændringsforslag. Europa-Parlamentet har blandt andet foreslået at indføre en undtagelse til fristen for indsendelse af fingeraftryk i tilfælde, hvor der ikke kan optages brugbare fingeraftryk, fordi de er midlertidigt skadede.

8. Nærhedsprincippet

Ændringsforslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet, da spørgsmålet om, hvilket land der har ansvaret for at behandle en asylansøgning, løses bedst i samarbejde mellem medlemsstaterne og ikke kan løses gennem national regulering i de enkelte medlemsstater.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

En vedtagelse af forordningen vil hverken få statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen. Forordningen er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

Det må vurderes nærmere, hvorvidt en gennemførelse af forslaget på mellemstatsligt grundlag vil få statsfinansielle konsekvenser, som ikke kan afholdes inden for de eksisterende finansielle rammer.

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

Ændringsforslaget har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller for Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik. Et samlenotat vedrørende Kommissionens asylforslag er forud for rådsmødet den 27. og 28. november 2008 (retlige og indre anliggender) fremsendt til Folketingets Europaudvalg og til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik. Punktet blev imidlertid taget af dagsordenen for rådsmødet.

Et grundnotat om sagen er den 14. april 2009 oversendt til Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Dagsordenspunkt 25): Kommissionens forslag til ændring af direktivet om modtagelsesforhold for asylansøgere (KOM(2008) 815 endelig)*

Nyt notat.

Resumé:

Kommissionen har den 3. december 2008 fremlagt forslag til Europaparlamentets og Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne, der ændrer det nugældende direktiv 2003/9/EF om modtagelsesforhold. På rådsmødet den 4.-5. juni 2009 forventes formandskabet at give en status på sagen. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Forslaget har derfor ikke lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Forslaget vurderes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Regeringen støtter, at der sikres grundlæggende modtagelsesforhold for asylansøgere i medlemslandene, men finder at en række af Kommissionens forslag bør drøftes nærmere.

1. Baggrund

Kommissionen har den 3. december 2008 fremlagt forslag til Europaparlamentets og Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne.

Kommissionens forslag ændrer direktiv 2003/9/EF (modtagelsesdirektivet) og har samme hjemmel som dette, nemlig artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra b) i EF-traktatens fjerde afsnit.

Forslaget tager sit udgangspunkt i Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union fra november 2004 hvoraf fremgår, at der som led i anden fase af udformningen af et fælles europæisk asylsystem skal ske en evaluering af retsakterne fra første fase i 2007 og derefter vedtages forslag til andenfaseinstrumenter inden udgangen af 2010.

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med proceduren for fælles beslutningstagen med Europa-Parlamentet, jf. EF-traktatens artikel 251.

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

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

artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 forventes formandskabet at give en status på sagen. Det kan dog ikke udelukkes, at der vil ske en drøftelse af de væsentligste udestående problemstillinger, herunder spørgsmålet om økonomisk understøttelse, udvidelse af adgangen til arbejdsmarkeder og regulering af frihedsberøvelse.

2. Formål og indhold

Kommissionen har evalueret gennemførelsen af det nugældende modtagelsesdirektiv og fundet, at der er behov for yderligere harmonisering af reglerne om modtagelsesforhold i medlemsstaterne. Hovedformålet med forslaget er, som led i anden fase af asyllovgivningen at sikre højere behandlingsstandarder for asylansøgere, for så vidt angår modtagelsesforhold. En yderligere harmonisering af nationale regler om modtagelsesforhold vurderes også at være nødvendig, hvis man vil begrænse asylansøgere "sekundære bevægelser" mellem medlemsstater, for så vidt som disse bevægelser skyldes forskelle i de nationale modtagelsesstrategier.

Forslaget indebærer følgende ændringer af det eksisterende direktiv:

- Udvidelse af direktivets anvendelsesområde, således at ansøgere om subsidær beskyttelse bliver omfattet.
- Mulighed for asylansøgere for at få adgang til arbejdsmarkedet efter en periode på højst seks måneder efter indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse.
- Forbud imod indførelse af nationale arbejdsmarkedsbetingelser, der unødigt begrænser asylansøgere adgang til beskæftigelse.
- Økonomisk støtte til asylansøgere, der er sammenlignelig med størrelsen af den sociale bistand, der ydes til egne statsborgere.
- Forpligtelse for medlemsstaterne til at tage hensyn til køn, alder og den situation, som personer med særlige behov befinder sig i, ved tildelingen af indkvarteringsfaciliteter.
- Begrænsning af de omstændigheder, under hvilke modtagelsesforhold kan inddrages fuldstændigt.
- Adgang for asylansøgere til den nødvendige behandling af sygdomme eller sindslidelser.
- Mulighed for domstolsprøvelse (nationalt) af beslutninger vedrørende materielle modtagelsesforhold.
- Begrænsning af de situationer der tillader, at medlemsstater indfører andre materielle modtagelsesforhold end dem, der er fastsat i direktivet.
- Forbud imod frihedsberøvelse alene på baggrund af, at vedkommende ansøger om international beskyttelse.
- Forbud imod frihedsberøvelse af uledsagede mindreårige.
- Frihedsberøvelse må kun tillades i særlige tilfælde, som er foreskrevet i direktivet.
- Særlige regler til beskyttelse af frihedsberøvede sårbare asylansøgere.

- Nationale mekanismer skal umiddelbart kunne påpege særlige behov hos asylansøgere.

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 er defineret i flygtningedefinitionsdirektivet, herunder begrebet "international beskyttelse", der dækker over såvel konventionsstatus som subsidier beskyttelse. Direktivforslaget indeholder på den baggrund løbende konsekvensændringer.

Ansøgere om subsidier beskyttelse vil nu være omfattet direktivet. og derfor anvendes betegnelsen "international beskyttelse" generelt i forslaget.. Definitionen af familiemedlemmer ændres ved også at medtage gifte, mindreårige børn, såfremt det tjener børnenes tarv bedst, at de bor sammen med bl.a. deres far, mor eller værge samt mindreårige ugifte søskende til mindreårige asylansøgere.

For at præcisere direktivets materielle anvendelsesområde fastsættes det i forslaget, at det gælder for 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 transitområder specifikt angives som en del af det geografiske anvendelsesområde for direktivet.

2.2. Almindelige bestemmelser om modtagelsesforhold

Artikel 6 foreskriver, at medlemsstaterne inden tre dage efter indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse skal udstede et dokument til asylansøgeren, der bekræfter dennes status som asylansøgere eller attesterer pågældendes ret til at opholde sig på medlemsstatens område under asylsagens behandling. I det nye forslag tilføjes, at indehaveren af dokumentet får adgang til de rettigheder og fordele, som asylansøgere har i henhold til direktivet.

Asylansøgeren har i medfør af direktivets artikel 7 som udgangspunkt ret til at færdes frit, men medlemsstaterne har mulighed for at indføre en række begrænsninger af hensyn til blandt andet den offentlige orden eller for at opnå en effektiv og hurtig behandling af sagen. I Kommissionens forslag er adgangen til frihedsberøvelse af asylansøgere nu omfattende reguleret i artiklerne 8-11.

2.3. Frihedsberøvelse

Det grundlæggende princip i forslaget er, at en person ikke bør frihedsberøves alene fordi vedkommende søger international beskyttelse. Der foreslås i artikel 8 en række udtømmende de hensyn, der kan begrunde frihedsberøvelse af en asylansøger. En asylansøger kan blandt andet frihedsberøves for at fastlægge, fastslå eller kontrollere vedkommendes identitet eller nationalitet eller af hensyn til beskyttelse af den nationale sikkerhed eller den offentlige orden. Frihedsberøvelsen skal i øvrigt være i overensstemmelse med nødvendigheds- og proportionalitetsprincippet. Frihedsberøvelse bør ske på grundlag af en individuel vurde-

ring af den enkelte sag, og medlemsstaterne skal sikre, at den nationale lovgivning indeholder regler om alternativer til frihedsberøvelse, såsom rapporteringspligt eller sikkerhedsstillelse.

Artikel 9 regulerer asylansøgerens retsgarantier i forbindelse med frihedsberøvelse. Frihedsberøvelsen skal være så kort som mulig, og afgørelsen om frihedsberøvelse skal som udgangspunkt træffes af en retsinstans og tages op til fornyet prøvelse med rimelige mellemrum. Afgørelsen kan i hastende tilfælde træffes af en administrativ myndighed under forudsætning af, at frihedsberøvelsens lovlighed bekræftes inden for 72 timer af en retsinstans. Bekræftes frihedsberøvelsen ikke inden for tidsrammen, eller kendes den for ulovlig, skal den pågældende asylansøger straks løslades.

Afgørelsen om frihedsberøvelse skal være skriftlig, indeholde den faktiske og retlige begrundelse og angive den maksimale varighed af frihedsberøvelsen. Den frihedsberøvede asylansøger skal straks underrettes om årsagen til frihedsberøvelsen, om dens maksimale varighed og om de nationale klage-/ankemuligheder og sikres adgang til juridisk bistand og/eller repræsentation.

For at sikre rimelige vilkår under frihedsberøvelsen bestemmer artikel 10, at medlemsstaterne skal forvare frihedsberøvede asylansøgere i særlige forvaringscentre frem for fængsler og holde asylansøgere adskilt fra andre tredjelandsstatsborgere. Medlemsstaterne skal sikre, at frihedsberøvede asylansøgere har mulighed for besøg og kontakt med juridiske repræsentanter og familiemedlemmer og for at kommunikere med UNHCR og andre relevante organisationer, der også skal gives adgang til forvaringscentrene.

Direktivforslagets artikel 11 fastsætter særlige regler for frihedsberøvelse af sårbare grupper og personer med særlige behov. Der må ikke ske frihedsberøvelse af uledsagede mindreårige og andre mindreårige udlændinge kan kun frihedsberøves, hvis det sker til varetagelse af den mindreåriges tarv.

Ifølge forslaget til artikel 11 skal familier gives separat indkvartering, der sikrer passende privatliv. Kvinder og mænd skal indkvarteres særskilt, medmindre der er tale om familiemedlemmer. Endeligt følger det, at personer med særlige behov ikke må frihedsberøves, medmindre en faglig kompetent person attesterer, at deres helbred ikke vil blive væsentligt forværret som følge af frihedsberøvelsen.

2.4. Skolegang og undervisning for mindreårige

Det nugældende direktiv om modtagelsesforhold bestemmer, at medlemsstaterne skal give mindreårige børn af asylansøgere samt mindreårige asylansøgere adgang til uddannelsessystemet på betingelser, der svarer til dem, som gælder for værtsmedlemsstatens egne statsborgere. Dette gælder, så længe de pågældende ikke er i en udsendelsesposition. Det foreslås nu i artikel 14, at medlemsstaterne ikke længere kan begrænse denne adgang til det offentlige uddannelsessystem.

Princippet i artikel 14 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 forslaget ikke længere forlænges til et år, fordi der ydes specialundervisning med henblik på at lette adgangen til skolesystemet. Det foreslås, at indslusningskurser, sprogkurser og/eller specialundervisning skal tilbydes den mindreårige efter behov. Medlemsstaternes nugældende adgang til at tilbyde alternative undervisningsformer på grund af den mindreåriges særlige situation gøres obligatorisk.

2.5. Adgang til arbejdsmarkedet og erhvervsuddannelse

Forslaget giver i artikel 15 asylansøgere mulighed for at få adgang til arbejdsmarkedet efter en periode på højst seks måneder efter indgivelse af ansøgningen om international beskyttelse. I det nugældende direktiv opnår asylansøgere efter tolv måneder adgang til arbejdsmarkedet, hvis der ikke er truffet afgørelse i første instans, og dette ikke kan tilskrives ansøgeren. Medlemsstaterne beslutter efter de gældende regler, på hvilke vilkår adgangen til arbejdsmarkedet i givet fald skal finde sted. I det nye forslag anføres, at nationale arbejdsmarkedsbetingelser ikke unødigt må begrænse asylansøgers adgang til beskæftigelse.

2.6. 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 i lighed med det nugældende direktiv, at medlemsstaterne skal sørge for at stille materielle modtagelsesforhold til rådighed for asylansøgerne og sikre, at de disse forhold dels muliggør en rimelig levestandard og sikrer asylansøgernes underhold, dels beskytter deres fysiske og mentale sundhed. Der stilles nu forslag om, at medlemsstaterne skal sikre, at den samlede værdi af de materielle modtagelsesforhold svarer til størrelsen af den sociale bistand, som statsborgere med behov for samme bistand, ville få. Enhver forskel skal være behørigt begrundet.

Ifølge forslaget indføres blandt andet i artikel 18 en forpligtelse for medlemsstaterne til at tage hensyn til køn, alder og den situation, som personer med særlige behov befinder sig i, ved tildelingen af indkvarteringsfaciliteter.

2.7. Lægebehandling

Det følger af forslagets artikel 19 i lighed med det nugældende direktiv, at medlemsstaterne skal sørge for, at asylansøgere, herunder asylansøgere med særlige behov, får den nødvendige lægebehandling, som mindst skal omfatte akut lægehjælp og absolut nødvendig behandling af sygdomme. Forslaget tilføjer til bestemmelsen, at medlemsstaterne også skal sikre den nødvendige behandling af sindslidelser og yde den fornødne psykiatriske behandling til asylansøgere med særlige behov på de samme vilkår som deres egne statsborgere.

2.8. Indskrænkning eller inddragelse af materielle modtagelsesforhold

Kommissionens forslag begrænser de omstændigheder, under hvilke modtagelsesforhold kan inddrages fuldt ud, jf. artikel 20. Medlemsstaterne vil fortsat have mulighed for at inddrage materielle modtagelsesforhold i de tilfælde, hvor en ansøger har skjult finansielle midler og derfor uberettiget har draget nytte af de materielle modtagelsesforhold, men vil ikke længere have mulighed for at nægte modtagelsesforhold, hvis en ansøger ikke har godtgjort, at asylansøgningen blev indgivet, så snart det var praktisk muligt efter ankomsten til den pågældende medlemsstat. Underhold og sindslidelser i de relevante sager skal i alle tilfælde sikres uanset, at der er truffet afgørelse om inddragelse eller indskrænkning.

2.9. Personer med særlige behov:

Artikel 21 fastlægger, at medlemsstaterne i deres nationale lovgivning skal tage hensyn til personer med særlige behov. Der henvises nu til "personer med særlige behov", hvor ordlyden før var "sårbare personer". Dette gælder mindreårige, uledsagede mindreårige, handicappede, ældre, gravide kvinder, enlige forældre med mindreårige børn, ofre for menneskehandel, personer med sindslidelser og personer, der har været udsat for tortur, voldtægt eller anden form for grov vold af psykisk, fysisk eller seksuel karakter. Medlemsstaterne skal sørge for, at personer med særlige behov får den fornødne støtte under hele asylproceduren og sikre hensigtsmæssigt tilsyn med deres situation.

Direktivforslaget søger generelt at sikre forbedrede forhold for mindreårige. Det følger af forslaget til artikel 22, at medlemsstaterne skal sikre en tilstrækkelig høj levestandard med henblik på barnets fysiske, mentale, åndelige, moralske og sociale udvikling. Ved vurderingen af barnets tarv skal der især tages passende hensyn til: a) muligheder for familiesammenføring, b) den mindreåriges trivsel og sociale udvikling, under særlig hensyntagen til den mindreåriges etniske, religiøse, kulturelle og sproglige baggrund c) sikkerhedshensyn, navnlig hvis der er risiko for, at barnet er offer for og d) den mindreåriges egen mening under hensyntagen til vedkommendes alder og modenhed.

Det gældende direktiv om modtagelsesforhold fastlægger allerede særlige regler til varetagelse af uledsagede mindreåriges interesser i artikel 23, herunder at uledsagede mindreårige repræsenteres af en værge eller enhver anden passende form for repræsentation. Kommissionens direktivforslag viderefører disse regler med enkelte ændringer.

Det foreslås nu, at medlemsstaterne skal anbringe uledsagede mindreårige hos myndige familiemedlemmer, hos en plejefamilie, i indkvarteringscentre med særlige faciliteter for mindreårige, eller i andre former for indkvartering, der egner sig for mindreårige. Medlemsstaterne forpligtes desuden til at fastlægge procedurer i national lovgivning for at finde en uledsaget mindreårigs familiemedlemmer under varetagelse af den mindreåriges tarv.

I forslagets artikel 24 forpligtes medlemslandene til at sørge for, at volds- og torturofre bliver behandlet for de skader, som volds- eller torturhandlinger har forårsaget. Der foreslås bl.a. en bestemmelse om uddannelse af personale, der arbejder med ofre for tortur og deres tavshedspligt.

2.10. Bestemmelser om klageadgang

Ifølge det gældende direktiv skal medlemsstaterne sørge for, at procedurerne i den nationale lovgivning giver adgang til klage over negative afgørelser vedrørende modtagelse. Artikel 25 i Kommissionens forslag udvider genstanden for prøvelsesadgangen og foreskriver, 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. Det foreslås, 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. Procedurer herom skal fastsættes i den nationale lovgivning.

2.11. Foranstaltninger, der skal modtagelsessystemet mere effektiv

Ifølge artikel 27 skal medlemsstaterne årligt til Kommissionen indgive relevante oplysninger, herunder oplysninger om antallet af personer, der er omfattet af modtagelsesforhold, om asylansøgere med særlige behov og om asylansøgere med adgang til arbejdsmarkedet.

Efter direktivforslagets artikel 28 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. Bestemmelsen er uændret videreført fra det gældende direktiv.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

3.1 Lovgivningsmæssige konsekvenser

Kommissionens direktivforslag ændrer direktiv 2003/9/EF og har samme hjemmel som dette, nemlig EF-traktatens artikel 63, stk. 1, nr. 1, litra b).

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 finder ikke anvendelse i Danmark.

3.2 Gældende danske ret

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, anneksindkvartering og indkvartering i særlig bolig uden for asylcenteret.

Asylansøgere, der befinder sig i den indledende fase, 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.

Under asylsagsbehandlingen flytter ansøgerne til et opholdscenter, hvor de opholder sig, mens asylmyndighederne behandler sagen. Der er i alt 4 opholdscentre samt 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.

Sundhedsydelser

Asylansøgere er ikke generelt dækket af det danske sundhedssystem, og de har ikke adgang til samme hjælp som danske borgere. Regionerne er dog forpligtet til at yde alle – herunder også asylansøgere – akut sundhedsbehandling.

Mindreårige asylansøgere tilbydes samme sundhedsbehandling som danske statsborgere. Voksne asylansøgere får dækket udgifterne til nødvendige sundhedsmæssige ydelser af Udlændingesservice.

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.

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.

Afviste asylansøgere, som medvirker til udsendelse, kan desuden deltage i danskundervisning, hvis det har afgørende betydning for asylansøgerens mulighed for at tilegne sig færdigheder, der kan hjælpe den pågældende med at finde beskæftigelse eller starte egen virksomhed i hjemlandet.

Afviste asylansøgere, der ikke medvirker til udrejsen, har ikke mulighed for at deltage i danskundervisning.

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.

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.

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 tillægsydelse.

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.

Adgang til arbejdsmarkedet

Asylansøgere har som udgangspunkt ikke adgang til arbejdsmarkedet i Danmark. Asylansøgere og afviste asylansøgere kan dog søge om opholds- og arbejdstilladelse efter de almindelige regler i udlændingeloven, f.eks. efter den såkaldte positivliste eller efter green card-ordningen.

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 fase 2, 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.)

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter, at der sikres grundlæggende modtagelsesforhold for asylansøgere i medlemslandene, men finder at en række af Kommissionens forslag bør drøftes nærmere.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Medlemsstaterne er generelt enige om, at asylansøgere skal sikres høje minimumstandarder for modtagelsesforhold i medlemslandene, men en række medlemslande er imod yderligere regulering af betingelserne for frihedsberøvelse af asylansøgere og udvidelse af asylansøge-

res adgang til de nationale arbejdsmarkeder. Disse lande vil arbejde for en ændring af forslaget.

6. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 14. maj 2009.

I forbindelse med en skriftlig høringsrunde over Kommissionens forslag har Amnesty International og Dansk Flygtningehjælp afgivet bemærkninger.

Amnesty International bemærker generelt, at organisationen med stor tilfredshed har konstateret, at Kommissionens forslag indeholder en række forslag til at sikre asylansøgerne en bedre beskyttelse under den indledende asylprocedure i medlemsstaterne. Amnesty International er positiv over for forslaget, herunder særligt den mere stringente identifikation af sårbare grupper, adgangen for asylansøgere til arbejdsmarkedet efter 6 måneder, og det generelle forbud mod frihedsberøvelse af mindreårige. Amnesty er dog bekymret over, at forslaget efter sin ordlyd giver mulighed for en udvidet anvendelse af frihedsberøvelse i forhold til asylansøgere. Amnesty International har på nuværende tidspunkt alene forholdt sig til de overordnede linjer i Kommissionens asylforslag og vil senere i forhandlingsprocessen vende tilbage med mere detaljerede bemærkninger.

Dansk Flygtningehjælp er generelt positiv overfor Kommissionens forslag og påpeger, at det modsat tidligere gøres klart, at de indeholdte standarder skal gælde i alle former for procedurer (inkl. Dublin-sager), og uanset hvor og under hvilke forhold ansøgeren opholder sig i medlemslandet. Det fremhæves overordnet, at det var med stor tilfredshed, at Dansk Flygtningehjælp noterede sig, at Kommissionen selv påpegede problemerne med første fase af asyllovgivningen i sin grønbog sidste år, og at der efter en omfattende høring i alle medlemslandene blev peget på behovet for langt mere harmonisering baseret på "høje standarder" i fuld respekt for de internationale flygtninge- og menneskerettighedskonventioner. Dansk Flygtningehjælp håber, at man fra dansk side vil støtte op om denne proces og forslagernes vedtagelse - også selvom Danmark ikke vil være direkte omfattet af reglerne på grund af retsforbeholdet.

Flygtningehjælpen peger også på det positive i, at forslaget blandt andet indeholder garantier for børn, herunder forbud mod frihedsberøvelse af uledsagede mindreårige samt forpligtelser for medlemslandene i forbindelse med sporing af familiemedlemmer, og at forslaget stiller krav om, at sårbare asylansøgere og andre beskyttelsessøgende straks identificeres og særlige behov dækkes. Dansk flygtningehjælp hæfter sig også ved forslagets regler om, at asylansøgere skal have økonomisk og social støtte på lige fod med EU-borgere og asylansøgere adgang til arbejdsmarkedet efter senest seks måneder, der fremhæves som et vigtigt skridt og i tråd med internationale anbefalinger. Det nævnes, at en række internationale undersøgelser peger på vigtigheden af, at asylansøgere har adgang til beskæftigelse, og at de, uanset om deres fremtid er i et EU-land eller de skal hjem igen, vil være bedre rustet ved ikke i en langvarig periode at have været uden for arbejdsmarkedet. Samtidig peger Dansk Flygtningehjælp på, at de faktiske eksempler på gennemførelsen af sådanne regler

hverken viser en stigning i antallet af asylansøgere eller større besvær med hjemsendelse i forbindelse med afvisning.

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

7. Europa-Parlamentet

Kommissionen har sendt forslaget til forordning 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 251.

Europa-Parlamentet har den 7. maj 2009 i 1. behandling som udgangspunkt godkendt Kommissionens forslag til et ændret direktiv om modtagelsesforhold (A6-0285/2009), men er kommet med en række ændringsforslag. Europa-Parlamentet har blandt andet foreslået, at betingelsen om, at den økonomiske understøttelse, der ydes til asylansøgere, skal være sammenlignelig med understøttelse, der ydes til medlemslandets egne statsborgere, udelades, at gifte mindreårige børn, søskende eller forældre til asylansøgeren kun skal være omfattet af direktivet, hvis de ikke ledsages af deres ægtefælle og en række skærpede formuleringer til gavn for uledsagede mindreårige og andre sårbare personer.

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 modtagelsesstrategier.

Efter dansk opfattelse forekommer det sandsynligt, at minimumsstandarder for modtagelse vil kunne bidrage til en vis mindskning af de såkaldte sekundære asylstrømme mellem EU-landene.

Direktivforslaget findes derfor at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Forslaget har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da Danmark efter Protokollen om Dan-

marks Stilling ikke deltager i vedtagelsen, og forslaget ikke er bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

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

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er tidligere orienteret om sagen i forbindelse med samlenotat om forslagene indeholdt i Kommissionens asylplan forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 27.-28. november 2008 samt grundnotat om Kommissionens politikplan om en strategisk plan på asylområdet om en integreret tilgang til beskyttelse i EU den 19. december 2008.

Dagsordenspunkt 26): Ministerkonference om styrket samarbejde på migrationsområdet (Building Migration Partnerships) den 27.-28. april 2009 i Prag, Tjekkiet

Nyt notat.

Resumé:

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 forventes formandskabet at orientere om resultatet af ministerkonferencen den 27.-28. april 2009 i Prag om styrket samarbejde på migrationsområdet (Building Migration Partnerships) mellem EU og landene ved EU's østlige og sydøstlige grænser. Nærhedsprincippet har ikke betydning for sagen. Sagen forventes ikke at have hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Regeringen støtter et styrket samarbejde mellem EU og landene ved EU's østlige og sydøstlige grænser på migrationsområdet og vil kunne tage orienteringen til efterretning.

1. Baggrund

Den 27.-28. april 2009 afholdtes i Prag, for første gang en konference på ministerniveau om styrket samarbejde på migrationsområdet (Building Migration Partnerships) mellem EU og landene ved EU's østlige og sydøstlige grænser – dvs. landene på Balkan samt Armenien, Aserbajdsjan, Belarus, Kasakhstan, Kirgisistan, Moldova, Rusland, Tadjikistan, Turkmenistan, Ukraine og Uzbekistan.

Formålet med konferencen var at styrke dialogen og samarbejdet på migrationsområdet for bedre at håndtere migrationsstrømme, herunder opnå enighed om konkrete tiltag for at effektivisere samarbejdet i forhold til bekæmpelse af ulovlig indvandring til EU.

Konferencen resulterede i en ikke-bindende politisk erklæring, som bl.a. indeholder tilkendegivelser om en række konkrete indsatser på migrationsområdet.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 forventes formandskabet at ville orientere om resultatet af konferencen. Det kan dog ikke udelukkes, at formandskabet – som opfølgning på ministerkonferencen – vil fremlægge forslag til rådskonklusioner om EU's samlede migrationsstrategi.

2. Formål og indhold

Formålet med konferencen var som nævnt at styrke dialogen og samarbejdet på migrationsområdet mellem EU og landene ved EU's østlige og sydøstlige grænser indenfor fem fokusområder: bekæmpelse af ulovlig indvandring, udsendelsesområdet, lovlig indvandring, integration samt migration og udvikling.

Dette svarer i vidt omfang til det samarbejde, der allerede er iværksat i forhold til nabolandene i Middelhavsområdet.

Samarbejdet vil skulle baseres på allerede eksisterende instrumenter inden for rammerne af EU's samlede migrationsstrategi, som f.eks. EU-missioner på migrationsområdet, samarbejdsplatforme og mobilitetspartnerskaber.

I den politiske erklæring fra konferencen fremhæves det bl.a., at forvaltningen af migrationsstrømme, herunder bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskehandel, er et fælles ansvar, at der er behov for et øget operativt samarbejde mellem landene, og at landene i højere grad forpligter sig til at indgå og implementere tilbagetagelsesaftaler.

I forhold til lovlig indvandring og integration fremgår det bl.a., at cirkulær og midlertidig migration bør fremmes under hensyntagen til arbejdsmarkedets behov og medlemslandenes kompetence til at fastlægge antallet af indvandrere, der gives opholds- og arbejdstilladelse, at der skal ske en bedre udveksling af information om lovlige indvandningskanaler, at landene skal blive bedre til at matche udbud og efterspørgsel på arbejdskraft, og at det er nødvendigt med en proaktiv integrationspolitik samt at bekæmpe alle former for diskrimination.

Desuden understreges det, at en styrket sammenhæng mellem migration og udvikling kan bidrage positivt til udvikling i tredjelande.

Hvis der måtte blive fremlagt udkast til rådskonklusioner, forventes sådanne konklusioner i givet fald at være stort set identiske med den politiske erklæring, der blev opnået enighed om på konferencen i Prag.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Da der alene er tale om orientering om en ministerkonference mellem EU og landene ved EU's østlige og sydøstlige grænser, har sagen ikke konsekvenser for dansk ret.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter et styrket samarbejde mellem EU og landene ved EU's østlige og sydøstlige grænser på migrationsområdet og vil kunne tage orienteringen til efterretning.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

De øvrige EU-medlemslande forventes ligeledes at kunne tage orienteringen til efterretning.

6. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 14. maj 2009.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

8. Nærhedsprincippet

Nærhedsprincippet har ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

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

Sagen har ikke tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik. Orientering om ministerkonferencen i Prag den 27.-28. april 2009 er dog forelagt Folketingets Europaudvalg forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6. april 2009.

Dagsordenspunkt 27): Forslag til et direktiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for arbejdskraftindvandrere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat (KOM(2007)638) *

Revideret notat. Ændringer er markeret med kursiv.

Resumé:

Kommissionen vedtog den 23. oktober 2007 et forslag til et direktiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for arbejdskraftindvandrere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat. Det forventes, at der på rådsmødet vil være en overordnet drøftelse af udestående spørgsmål, herunder anvendelsesområdet. Forslaget er omfattet af det danske forbehold. Forslaget har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt. Regeringen er positiv over for vedtagelsen af direktiver, der forbedrer mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til EU og sikrer deres grundlæggende rettigheder inden for eksisterende national ret.

1. Baggrund

Det Europæiske Råd (DER) vedtog på sit møde den 4.-5. november 2004 et nyt flerårigt program på området for retlige og indre anliggender. Det fremgår blandt andet af programmet, at lovlig indvandring vil spille en vigtig rolle med hensyn til udbygning af den vidensbaserede økonomi i Europa og fremme af økonomisk udvikling og dermed bidrage til gennemførelsen af Lissabon-strategien. Endvidere bekræftes det i programmet, at de enkelte medlemsstater selv fastlægger antallet af opholdstilladelser, der udstedes med henblik på arbejde. DER opfordrede Kommissionen til på baggrund af resultaterne af drøftelserne om en grøn bog om arbejdskraftindvandring, bedste praksis i medlemsstaterne og dens relevans for gennemførelsen af Lissabon-strategien inden udgangen af 2005 at forelægge en politikplan for lovlig migration.

Den 11. januar 2005 vedtog Kommissionen en grøn bog om en fælles tilgang til en styret økonomisk indvandring. På baggrund af grønbogen fandt der den 14. juni 2005 en offentlig høring sted blandt alle relevante aktører. På baggrund af resultaterne af drøftelserne vedtog Kommissionen den 4. januar 2006 en meddelelse om en politikplan for lovlig indvandring (KOM(2005) 669), hvoraf det fremgår, at Kommissionen i perioden fra 2007 og frem til 2009 vil fremlægge en lovgivningspakke bestående af et generelt dækkende rammedirektiv og fire specifikke direktiver. Kommissionen ønsker hermed dels at fastlægge, hvilke grundlæggende rettigheder tredjelandssstatsborgere skal have, når de pågældende har fået adgang til en

* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

medlemsstats arbejdsmarked, og dels at regulere betingelserne og procedurerne for særlige grupper af tredjelandstatsborgeres adgang til EU. De fire specifikke direktiver skal supplere rammedirektivet ved at fastsætte regler for indrejse og ophold for visse særlige grupper.

Kommissionen vedtog på den baggrund den 23. oktober 2007 et forslag til det generelle rammedirektiv samt et forslag til et direktiv om indrejse og ophold for højt kvalificerede indvandrere.

Det tre øvrige direktiver kommer til at omhandle henholdsvis sæsonarbejdere, udstationerede medarbejdere (Intra-Corporate Transferees) samt lønnede praktikanter og forventes fremlagt i løbet af 2009.

Kommissionens forslag til et generelt rammedirektiv om en enkelt procedure for udstedelse af en samlet opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat og har adgang til arbejdsmarkedet, fremsættes med hjemmel i EF-traktatens artikel 63, stk. 3, litra a), og skal vedtages med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

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.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6. april 2009 blev det besluttet, at der trods grundlæggende udeståender om direktivets anvendelsesområde skal arbejdes videre med forslaget med henblik på at opnå enighed på rådsmødet den 4.-5. juni 2009.

Det forventes, at der på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4-5. juni 2009 på ny vil være en drøftelse af udestående spørgsmål, herunder anvendelsesområdet.

2. Formål og indhold

Formålet med Kommissionens direktivforslag er at skabe rammerne for en retfærdig og rettighedsbaseret tilgang til arbejdskraftindvandring.

Til dette formål foreslår Kommissionen vedtagelsen af et rammedirektiv, der for det første skal etablere en énstrengt procedure for tredjelandsborgeres indgivelse af ansøgning om og myndighedernes udstedelse af en tilladelse til at opholde sig i en medlemsstat med henblik på arbejde. For det andet skal direktivet regulere de overordnede rettigheder for tredjelandstatsborgere, der allerede har en opholds- og arbejdstilladelse, og som endnu ikke har opholdt sig i en medlemsstat i de fem år, der kræves for at opnå status som fastboende udlænding efter direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 (artikel 1) eller for de tredjelandstatsborgere, der søger opholdstilladelse i EU.

Kommissionens forslag indeholder ingen regulering af betingelser for indrejse og ophold, men fokuserer i stedet på et fælles sæt af rettigheder til alle tredjelandstatsborgere med

lovligt ophold i en medlemsstat samt adgang til arbejdsmarkedet *eller tredjelandssstatsborgere, som søger opholdstilladelse i en medlemsstat*. Det er ikke hensigten, at indholdet af disse rettigheder skal defineres på fællesskabsplan, men blot, at der på en række nærmere bestemte områder skal være tale om ligebehandling med egne borgere. Forslaget finder anvendelse på alle tredjelandssstatsborgere, der ikke udtrykkeligt er undtaget fra anvendelsesområdet. Direktivet finder anvendelse på alle tredjelandssstatsborgere, der er meddelt arbejdstilladelse i en medlemsstat, uagtet hvilket opholdsgrundlag de har, og uagtet om de er aktive på arbejdsmarkedet. Det afgørende er således om tredjelandssstatsborgeren har ret til at arbejde, og ikke om opholdstilladelsen er betinget af beskæftigelse, eller om denne ret udnyttes jf. definitionen på en "third-country worker" i artikel 2, litra b. Kommissionen har begrundet dette i, at visse rettigheder i kraft af deres natur stiller krav om aktuel beskæftigelse, jf. artikel 12, stk. 1, litra a, om arbejdsforholdene, hvorimod andre rettigheder såsom anerkendelse af eksamensbeviser eller retten til arbejdsløshedsstøtte alene relaterer sig til de tredjelandssstatsborgere, der er arbejdssøgende eller dem, der efterfølgende er blevet arbejdsløse.

Kommissionen foreslår indførelsen af en proceduremæssig harmonisering, idet der ifølge direktivforslaget kun skal indgives én samlet ansøgning om opholds- og arbejdstilladelse, der, hvis ansøgningen bliver imødekommet, skal udstedes i ét samlet dokument (artikel 4-6). Mange medlemsstater har på nuværende tidspunkt to procedurer for udstedelse af henholdsvis opholds- og arbejdstilladelser. Denne procedure skal som udgangspunkt omfatte tredjelandssstatsborgere, der ansøger om opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelse, jf. artikel 3, litra a. Tredjelandssstatsborgere, der ikke har opnået opholds- og arbejdstilladelse under henvisning til beskæftigelse, eksempelvis studerende, kan blive omfattet af denne procedure, jf. artikel 7, stk. 1, som henviser til forordning (EF)1030/2002, som regulerer ensartet udformning af alle opholdstilladelser undtaget visum og processuelt ophold.

Ifølge forslaget skal der være ligebehandling af arbejdstagere fra tredjelandssstatsborgere med egne borgere på følgende områder: Arbejdsforhold, herunder løn, regler for opsigelse samt sundhed og sikkerhed på arbejdspladsen, organisationsfrihed, uddannelse, anerkendelse af uddannelseskvalifikationer, nærmere bestemte sociale ydelser, udbetaling af opsparet pension ved flytning til et tredjeland samt adgang til varer og tjenesteydelser, der stilles til rådighed for offentligheden, herunder adgang til bolig og støtte fra arbejdsformidlingskontorer (artikel 12).

Adgangen til ligebehandling er ikke undtagelsesfri, idet medlemsstaterne under en række nærmere bestemte betingelser kan begrænse ligebehandlingen mellem egne statsborgere og tredjelandssstatsborgere. Eksempelvis kan ligebehandling for så vidt angår studiestøtte samt rettigheder i forhold til boligforhold begrænses (artikel 12). Derudover kan retten til ligebehandling i forhold til uddannelse begrænses i forhold til den gruppe af tredjelandssstatsborgere, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af direktiv 2004/114/EF (studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontørtjeneste), jf. artikel 12, stk. 2, litra c, til trods for at denne gruppe har adgang til at være i lønnet beskæftigelse ved siden af den aktivitet, som ligger til grund for den meddelte opholdstilladelse.

Medlemsstaterne kan indføre begrænsninger i ligebehandlingen i forhold til egne statsborgere i forhold til bl.a. rettighederne i litra c (uddannelse), litra e (sociale sikringsgrene som defineret i Rådets forordning (EØF) nr. 1408/71, såsom barselsordning, arbejdsskadeforsikring og lignende, (forordningen vedrører dog ikke arbejdsløshedsunderstøttelse)), litra g (adgang til varer og tjenesteydelser, der stilles til rådighed for offentligheden), til alene at omfatte tredjelandsstatsborgere, der er i beskæftigelse, og for så vidt angår ligebehandling i medfør af litra h (støtte fra arbejdsformidlingskontorer) til kun at omfatte tredjelandsstatsborgere, der har tilladelse til at arbejde uden nogen begrænsninger, jf. artikel 12, stk. 2.

Rådets Juridiske Tjeneste er den 28. januar 2009 fremkommet med en skriftlig udtalelse, hvor det anføres, at de generelle ligebehandlingsregler, der fremgår af artikel 12 i direktivforslaget, ikke vurderes at kunne finde hjemmel i EF-traktatens artikel 63, stk. 3, idet forslaget også skal omfatte personer, der ikke har eller endnu ikke har opnået et single permit og ikke har opnået et opholdsgrundlag i medfør af EU-retten.

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.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen er generelt positiv over for vedtagelsen af direktiver, der forbedrer mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til EU og sikrer grundlæggende rettigheder.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

Direktivforslaget blev ved Kommissionens præsentation af forslaget på rådsmødet den 7.-8. november 2007 modtaget positivt af medlemsstaterne, men der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de andres holdninger.

6. Høring

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 14. maj 2009.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal alene høres i sagen.

Europa-Parlamentet fremkom med deres udtalelse i sagen den 20. november 2008, *hvorved forslaget blev godkendt med en række ændringsforslag. Kommissionen blev opfordret til at ændre forslaget i overensstemmelse med ændringsforslaget og at gennemføre en ny høring af parlamentet, såfremt de foreslåede ændringer ikke blev taget til følge af Kommissionen.*

8. Nærhedsprincippet

Kommissionen har anført, at de enkelte medlemsstater ikke selv kan sikre, at der på EU-plan indføres et ensartet niveau for behandlingen af tredjelandstatsborgere, der har opholds- og arbejdstilladelse i en medlemsstat. Forskellige niveauer for rettigheder kan føre til en forvridding af konkurrencen inden for fællesmarkedet og til, at der opstår sekundære bevægelser af arbejdskraftindvandring til medlemsstater, der giver flere rettigheder til tredjelandstatsborgere.

Ifølge Kommissionen vil et direktiv, der sikrer ligebehandling på en række arbejdsmarkedsrelaterede områder, medvirke til at beskytte EU-borgere imod billig arbejdskraft fra tredjelande og indvandrere mod at blive udnyttet. Endvidere vil fælles regler på området sikre en bedre integration af arbejdstagere fra tredjelande.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens bemærkninger for så vidt angår nærhedsprincippet.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

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

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

Sagen har været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 7.-8. november 2007, den 6.-7. december 2007, den 27.-28. november 2008 og den 6. april 2009.

Grundnotat om Kommissionens meddelelse om en politikplan om lovlig indvandring blev oversendt til udvalgene den 10. maj 2006.

Dagsordenspunkt 28): Rådets afgørelser om henholdsvis undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Pakistan vedrørende tilbagetagelse af personer med ulovligt ophold (KOM(2009) 106 endelig)*

Nyt notat.

Resumé:

Kommissionens forslag til rådsafgørelser ventes at indeholde bestemmelser om Det Europæiske Fællesskabs undertegnelse og indgåelse af en tilbagetagelsesaftale med Pakistan. Rådsafgørelserne har ingen lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslagene. Regeringen tager vedtagelsen af de to rådsafgørelser til efterretning.

1. Baggrund

Kommissionen ventes snarest at fremsætte forslag til rådsafgørelser om henholdsvis undertegnelse og indgåelse af en aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Pakistan om tilbagetagelse af personer med ulovligt ophold.

Kommissionens forslag fremsættes under henvisning til EF-traktatens artikel 63, nr. 3, litra b), sammenholdt med artikel 300, stk. 2 første afsnit, første punktum, og stk. 3, første afsnit.

Forslagene skal vedtages med kvalificeret flertal efter høring af Europa-Parlamentet.

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.

På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009 eller et rådsmøde snarligt derefter forventes forslaget til rådsafgørelse om undertegnelse vedtaget.

Forslag til rådsafgørelse om indgåelse af tilbagetagelsesaftalen forventes vedtaget på et efterfølgende rådsmøde, når Europa-Parlamentet har afgivet udtalelse.

2. Formål og indhold

Forhandlingerne mellem Kommissionen og Pakistan om en tilbagetagelsesaftale er nu af-

* Forslaget ventes fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, finder derfor anvendelse.

sluttet.

Den ene rådsafgørelse ventes at bemyndige formanden for Rådet til at udpege den person, der på Det Europæiske Fællesskabs vegne skal undertegne aftalen mellem Fællesskabet og Pakistan.

Den anden rådsafgørelse ventes at vedrøre aftalens efterfølgende indgåelse og godkendelse på Fællesskabets vegne.

Tilbagetagelsesaftalen fastslår blandt andet parternes forpligtelse til at tilbagetage egne statsborgere med ulovligt ophold på Fællesskabets eller Pakistans område, samt – under visse omstændigheder – statsløse personer og tredjelandsstatsborgere med ulovligt ophold på Fællesskabets eller Pakistans område.

Aftalen indeholder endvidere bestemmelser, der regulerer procedurer og øvrige vilkår for tilbagetagelse af personer med ulovligt ophold, herunder i forhold til bevis for nationalitet og udstedelse af rejsedokumenter.

Aftalen indeholder tillige bestemmelser om beskyttelse af personlige oplysninger i forbindelse med behandling af sager om tilbagetagelse.

Der er i tilknytning til aftalen indsat en erklæring om det ønskelige i, at Danmark og Pakistan snarest indgår en tilsvarende bilateral aftale.

3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor

Vedtagelsen af de to rådsafgørelser har ingen lovgivningsmæssige konsekvenser, da de er omfattet af Danmarks forbehold på området for retlige og indre anliggender. Fællesskabsaftalen om tilbagetagelse har derfor heller ingen lovgivningsmæssige konsekvenser for Danmark.

En indgåelse af en tilsvarende bilateral tilbagetagelsesaftale mellem Danmark og Pakistan forventes ikke at have lovgivningsmæssige konsekvenser.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen tager vedtagelsen af de to rådsafgørelser til efterretning.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

De øvrige medlemsstater forventes at støtte vedtagelsen af rådsafgørelserne. Medlemsstaterne forventes således at tilslutte sig indholdet af tilbagetagelsesaftalen.

6. Høring

Sagen har været udsendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 4.-5. juni 2009.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal i henhold til EF-traktatens artikel 300, stk. 3, første afsnit, høres vedrørende indgåelsen af aftalen, hvilket vil ske efter undertegnelsen.

8. Nærhedsprincippet

Medlemsstaterne kan alene opnå en ensartet aftale med Pakistan om tilbagetagelse via en fællesskabsaftale. Nærhedsprincippet ses derfor overholdt.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Vedtagelsen af de to rådsafgørelser har ingen statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslagene er omfattet af forbeholdet på området for retlige og indre anliggende.

En indgåelse af en bilateral aftale mellem Danmark og Pakistan forventes ikke at have hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

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

Rådsafgørelserne om undertegnelse og indgåelse af en tilbagetagelsesaftale mellem Fællesskabet og Pakistan har ikke tidligere været forelagt Folketingets Europaudvalg eller Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Dagsordenspunkt 29): Ulovlig indvandring via Middelhavet

Nyt notat

Resumé:

På rådsmødet den 4.-5. juni 2009 forventes Kommissionen at informere om sagen vedrørende ulovlig indvandring via Middelhavet. Dette spørgsmål drøftes løbende i Rådet for retlige og indre anliggender og er senest blevet drøftet i Rådet for almindelige anliggender og eksterne forbindelser den 27.-28. april 2009. En række tiltag er iværksat til bekæmpelse af den ulovlige indvandring. Sagen vurderes ikke at have hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Regeringen støtter generelt tiltag til bekæmpelse af ulovlig indvandring i EU.

1. Baggrund

Cypern, Grækenland, Malta og Italien oplever alle et stort pres på grænserne som følge af ulovlige indrejser ad søvejen. På denne baggrund præsenterede de fire lande på det uformelle rådsmøde for retlige og indre anliggender i Prag den 15.-16. januar 2009 et fælles papir med en opfordring til EU og medlemsstaterne om støtte og yderligere solidaritet og byrdefordeling på området.

Efterfølgende er sagen blevet drøftet på rådsmødet for retlige og indre anliggender den 26.-27. februar 2009 samt af EU's udenrigsministre på rådsmødet for almindelige anliggender og eksterne forbindelser den 27. – 28. april 2009.

På rådsmødet for retlige og indre anliggender den 4.-5. juni 2009 forventes Kommissionen at informere om sagen. Det kan ikke udelukkes, at der vil blive udarbejdet rådskonklusioner om sagen.

2. Formål og indhold

Der foregår i EU en løbende drøftelse af spørgsmålet om ulovlig indvandring til Europa via Middelhavet, herunder spørgsmålet om mulige løsninger på langt og kort sigt, med henblik på at dæmme op for tilstrømningen, forebygge tragiske tab af menneskeliv og styrke bistanden til de berørte lande.

På rådsmødet for almindelige anliggender og eksterne forbindelser den 27. – 28. april 2009 var der Cypern, Grækenland, Malta og Italien særligt fokus på ønsket om effektiv solidaritet mellem medlemslandene, herunder fordeling af asylansøgere/anerkendte flygtninge, styrket indsats i EU med henblik på indgåelse af tilbagetagelsesaftaler mellem fællesskabet og oprindelses-/transitlande herunder en særlig indsats i forhold til Libyen, såvel i form af øget patruljering som ved bestræbelserne på indgåelse af en rammeaftale.

Det kan forventes at drøftelserne af disse spørgsmål fortsættes i EU.

3. Gældende dansk ret og forslagens konsekvenser herfor

Da der alene er tale om et informationspunkt, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

4. Regeringens foreløbige generelle holdning

Regeringen støtter generelt tiltag til bekæmpelse af ulovlig indvandring i EU.

5. Generelle forventninger til andre landes holdning

De andre landes holdninger til dagsordenspunktet kendes ikke på nuværende tidspunkt.

6. Høring

Sagen har været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 14. maj 2009.

7. Europa-Parlamentet

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

8. Nærhedsprincippet

Da der er tale om en drøftelse, har nærhedsprincippet ikke relevans for sagen.

9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser

Sagen har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

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

De fire landes ønsker i forhold til bekæmpelse af ulovlig indvandring har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for mødet i Rådet for retlige og indre anliggender den 26.-27. februar 2009.

Herudover har spørgsmålet senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg forud for mødet i Rådet for almindelige anliggender og eksterne forbindelser den 27. – 28. april 2009.