

UDENRIGSMINISTERIET

EUROPAUDVALGET
Alm. del - bilag 663 (offentligt)

Medlemmerne af Folketingets Europaudvalg
og deres stedfortrædere

Asiatisk Plads 2
DK-1448 København K
Tel. +45 33 92 00 00
Fax +45 32 54 05 33
E-mail: um@um.dk
Telex 31292 ETR DK
Telegr. adr. Etrangeres
Girokonto 300-1806



Bilag	Journalnummer	Kontor	
1	400.C.2-0	EU-sekr.	28 februar 2003

Til underretning for Folketingets Europaudvalg vedlægges Integrationsministeriets grundnotat samt hørings svar fra Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp vedrørende Kommissionens forslag til Rådets direktiv (EF) om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, KOM(2001) 510 endelig.

Materialet er ligeledes sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.



Udenrigsministeriet StF.1.
Asiatisk Plads 2
1448 København K

N.EUK	2 EW
26 FEB. 2003	
4004	13-82

24 FEB. 2003

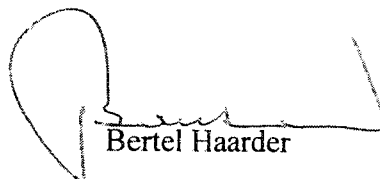
Dato:
Kontor: Internationalt kontor
J. nr.: 2002/4050-109
Sagsbeh.: SVI
Fil-navn: grundnotat

INM 0122

Vedlagt sendes grundnotat og de modtagne høringssvar fra Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp vedrørende Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse (KOM (2001) 510 endelig) med henblik på videresendelse til Folketingets Europaudvalg.

Grundnotatet med bilag er ligeledes sendt til Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik.

Med venlig hilsen


Bertel Haarder


/Dorit Hørlyck

Grundnotat om Kommissionens forslag til Rådets direktiv (EF) om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse KOM (2001) 510 endelig.

1. Resume

Kommissionen har den 31. oktober 2001 officielt fremsat forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse.

Forslaget er fremsat med hjemmel i afsnit IV i Traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, artikel 63, nr. 1, litra c, nr. 2, litra a, og nr. 3, litra a.

Efter Protokollen om Danmarks Stilling, der er knyttet til Amsterdam-traktaten, artiklerne 1 og 2, deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til TEF afsnit IV. Foranstaltninger, der vedtages i henhold til TEF afsnit IV, er ikke bindende for og finder ikke anvendelse i Danmark.

2. Direktivforslagets indhold

2.1 Formål

Formålet med direktivforslaget er ifølge forslagets artikel 1 at fastsætte minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse.

Det fremgår af Kommissionens begrundelse for forslaget, at Kommissionen med direktivforslaget sigter mod følgende mål:

- gennemførelse af artikel 63, stk. 1, litra c), stk. 2, litra a), og stk. 3, litra a), i traktaten, artikel 38, litra b), led i, og led ii, i handlingsplanen fra Wien, konklusion nr. 14 fra Det Europæiske Råd i Tammerfors og relevante referencer i resultattavlen, som blev forelagt Rådet og Parlamentet i marts 2000
- fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af personer, der søger om international beskyttelse, som flygtninge eller som modtagere af subsidiær beskyttelse
- sikring af adgang til et minimum af beskyttelse i alle medlemsstater for personer med et reelt behov for international beskyttelse, og reducere af forskelle mellem med-

lemsstaternes lovgivning og praksis på disse områder som et første skridt hen imod fuld harmonisering

- begrænsning af sekundære bevægelser af personer, der søger international beskyttelse, som udelukkende skyldes divergenser i de gældende regler for godkendelse af flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus
- garanti for et højt beskyttelsesniveau for personer med et reelt behov, samtidig med at man forhindrer misbrug af asylansøgninger, der virker undergravende på systemets troværdighed, ofte til skade for ansøgere med et reelt behov for beskyttelse.

Forslaget er inddelt i syv kapitler, som omtales i det følgende.

2.2 Almindelige bestemmelser (kapitel I)

Artikel 2 indeholder en liste med relevante definitioner. Det fremgår blandt andet af direktivforslagets artikel 2, litra c, at en flygtning er en tredjelandstatsborger eller statsløs, der opfylder kravene i Genève-konventionens artikel 1, afsnit A, og i direktivets kapitel II og III. Ifølge direktivforslagets artikel 2, litra e, er en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, en person, der ikke kan opnå flygtningestatus, men som på anden måde opfylder bestemmelserne vedrørende international beskyttelse som beskrevet i kapitel II og IV i direktivforslaget

Det fremgår af direktivforslagets artikel 3, at forslaget finder anvendelse på alle tredjelandstatsborgere og statsløse, der søger om international beskyttelse ved grænsen til eller på en medlemsstats område, disses ledsagende familiemedlemmer samt alle, der modtager en sådan beskyttelse.

2.3 Ret til international beskyttelse (kapitel II)

Kapitel II omhandler de grundlæggende forhold, der skal være opfyldt for, at en person kan blive anerkendt som flygtning eller som en person, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, samt hvilke forhold, der skal tages højde for i forbindelse med vurderingen af en ansøgers frygt for forfølgelse eller uberettiget overlast.

Flygtningestatus: I overensstemmelse med artikel 1 A i Genève-konventionen fremgår det af artikel 5, stk. 1, at flygtningestatus indrømmes alle tredjelandstatsborgere, som i kraft af en velbegrunnet frygt for forfølgelse på grund af race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en given social gruppe eller politisk anskuelse opholder sig uden for det land, hvor den pågældende er statsborger, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil påberåbe sig dette lands beskyttelse, og alle statsløse personer, som opholder sig uden for det land, hvor de tidligere har haft sædvanligt ophold, og som ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil vende tilbage til dette land.

Subsidiær beskyttelsesstatus: Det fremgår af artikel 5, stk. 2, at medmindre andet er fastsat i eksisterende forfatningsmæssige forpligtelser, indrømmes der subsidiær beskyttelse til alle tredjelandstatsborgere og statsløse, som i kraft af en velbegrunnet frygt for alvorlig og uberettiget overlast, som beskrevet i artikel 15, har været tvunget til at flygte eller opholde sig uden for oprindelseslandet og ikke kan eller, på grund af en sådan frygt, ikke vil underkaste sig dette lands beskyttelse, og som ikke kan anerkendes som flygtninge i henhold til kriterierne i direktivets kapitel III, eller hvis ansøgning om international beskyttelse udtrykkeligt er indgivet på et grundlag, der ikke omfattede Genève-konventionen.

Ledsagende familiemedlemmer er berettiget til samme status som den, der søger om international beskyttelse, jf. artikel 6, stk. 1.

Kapitlet indeholder endvidere nærmere angivelse af, hvilke forhold der skal tages højde for i forbindelse med vurderingen af en ansøgers frygt for forfølgelse eller uberettiget overlast.

Det fremgår således blandt andet af artikel 7, at der som et minimum skal tages højde for alle relevante kendsgerninger på det tidspunkt, hvor der træffes afgørelse om ansøgningen, og at ansøgenes frygt for forfølgelse eller anden alvorlig og uberettiget overlast i oprindelseslandet er objektivt godtgjort.

Artikel 8 omhandler beskyttelsesbehov, der opstår på stedet. Det vil sige beskyttelsesbehov, der opstår, efter at ansøger har forladt oprindelseslandet. Det fremgår således af artikel 8, at en velbegrundet frygt for forfølgelse eller alvorlig og uberettiget overlast kan være baseret på aktiviteter, som ansøgeren har deltaget i, efter at den pågældende har forladt oprindelseslandet, medmindre det er godtgjort, at sådanne aktiviteter udelukkende havde til formål at skabe de nødvendige betingelser for at indgive ansøgning om international beskyttelse. Dette vil ikke være tilfældet, hvis de tilgrundliggende aktiviteter er et udtryk for og en videreførelse af holdninger, som ansøgeren havde i oprindelseslandet, og vedrører grundene til anerkendelse af behovet for international beskyttelse, jf. artikel 8, stk. 2.

Truslen om forfølgelse eller uberettiget overlast kan stamme fra staten, fra parter eller organisationer, der kontrollerer staten og fra ikke-statslige aktører, hvor staten ikke kan eller vil yde effektiv beskyttelse, jf. artikel 9, stk. 1. I artikel 9, stk. 2, er det nærmere angivet, hvorledes det vurderes, om den statslige beskyttelse er effektiv i situationer, hvor truslen stammer fra ikke-statslige aktører.

Artikel 10 vedrører det såkaldte interne flugtalternativ. Det fremgår heraf, at når en medlemsstat har fastslået, at ansøgerens frygt for forfølgelse eller alvorlig og uberettiget overlast er velbegrundet, kan den undersøge, om denne frygt er klart begrænset til en specifik del af oprindelseslandets område, og i så fald om ansøgeren med rimelighed kan sendes tilbage til en anden del af landet, hvor der ikke vil være velbegrundet frygt for forfølgelse eller på anden måde alvorlig og uberettiget overlast.

2.3 Anerkendelse af flygtningestatus (kapitel III)

Kapitel III vedrører anerkendelse af flygtningestatus og omhandler forfølgelsens art og årsagerne til forfølgelse. Endvidere omhandler kapitlet bortfald og udelukkelse fra flygtningestatus. Direktivforslaget er bygget således op, at kapitel IV på tilsvarende vis omhandler anerkendelse af behov for subsidiær beskyttelsesstatus mv.

Det fremgår af artikel 11, stk. 1, at begrebet forfølgelse som et minimum omhandler en af følgende situationer:

- a) Udsættelse for alvorlig og uberettiget overlast eller diskrimination på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en given social gruppe, som er tilstrækkelig alvorlig i kraft af sin karakter, eller fordi den finder sted gentagne gange, og derved udgør en betydelig risiko for ansøgerens liv, frihed eller sikkerhed eller forhindrer ansøgeren i at leve i oprindelseslandet.
- b) Juridiske, administrative, politimæssige og/eller retlige foranstaltninger, hvis disse er udformet eller gennemføres på en diskriminatorisk måde på grund af race, religion, nationalitet, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til en given social gruppe, samt hvis de udgør en betydelig risiko for ansøgerens liv, frihed eller sikkerhed eller forhindrer ansøgeren i at leve i oprindelseslandet.

c) Retsforfølgning eller straf for en forbrydelse på grundlag af race, religion, nationalitet, politiske anskuelser eller tilhørsforhold til en given social gruppe i tilfælde, hvor:

(i) ansøgeren nægtes adgang til retsmidler eller idømmes en uforholdsmæssig eller diskriminatorisk straf

(ii) forbrydelsen, for hvilken ansøgeren risikerer retsforfølgning eller straf, er et udslag af, at udøvelsen af grundlæggende frihedsrettigheder gøres strafbar.

d) Retsforfølgning eller straf for at nægte at indfri en generel forpligtelse til at gøre militærtjeneste med begrundelser i race, religion, nationalitet, politiske anskuelser eller tilhørsforhold til en given social gruppe:

(i) hvis betingelserne i litra c), led (i) er opfyldt

(ii) i krigs- eller konfliktsituationer, hvis ansøgeren kan godtgøre, at udførelse af militærtjeneste vil kræve deltagelse i militære handlinger, som er uforenelige med hans eller hendes inderlige moralske, religiøse eller politiske overbevisninger, eller hvis der er andre gyldige samvittighedsgrunde.

Direktivforslagets artikel 12 indeholder nærmere definitioner af årsagerne til forfølgelse, det vil sige definitioner af henholdsvis race, religion, nationalitet, tilhørsforhold til en given social gruppe og politisk anskuelse.

Vedrørende bortfald af flygtningestatus fremgår det af artikel 13, at udgangspunktet er, at en status som flygtning opretholdes, men at status kan bortfalde for eksempel i den situation, hvor den pågældende frivilligt er vendt tilbage til sit hjemland eller den pågældende efter at have mistet sit statsborgerskab har generhvervet det. Endvidere kan en flygtningestatus bortfalde, såfremt de forhold, som har gjort, at den pågældende er blevet godkendt som flygtning, ikke mere er til stede

Artikel 14 omhandler udelukkelse fra flygtningestatus. Artiklen bygger på Genève-konventionens artikel I D, E og F. Det fremgår blandt andet af artiklen, at en person kan udelukkes fra flygtningestatus, såfremt den pågældende har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden. Det fremgår af artikel 14, stk. 4, at anvendelsen af udelukkelse på ingen måde berører medlemsstaternes forpligtelser i henhold til international lovgivning.

2.4 Ret til subsidiær beskyttelse (Kapitel IV)

Kapitel IV omhandler retten til subsidiær beskyttelse.

Forslaget fastslår i artikel 15, at medlemsstaterne yder subsidiær beskyttelsesstatus til personer, som søger om international beskyttelse, som befinder sig uden for deres oprindelsesland, og som ikke kan vende tilbage dertil på grund af velbegrundet frygt for følgende typer alvorlig og uberettiget overlast:

- tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller
- krænkelse af en menneskeret, som er tilstrækkelig alvorlig til, at medlemsstatens internationale forpligtelser træder i kraft, eller
- en trussel mod deres liv, sikkerhed eller frihed som følge af vilkårlig vold i forbindelse med væbnet konflikt, eller som følge af systematisk eller udbredt krænkelse af menneskerettighederne.

Det fastslås i artikel 16, at en person kan fratages en subsidiær beskyttelsesstatus, såfremt de forhold i oprindelseslandet, der førte til indrømmelse af denne status, ikke længere eksisterer, eller hvis en ændring af forholdene er af så gennemgribende og varig art, at behovet for subsidiær beskyttelse bortfalder.

Artikel 17 vedrører udelukkelse fra subsidiær beskyttelsesstatus. Ligesom det gælder for flygtningestatus kan der ske udelukkelse blandt andet, hvor der er alvorlig grund til at antage, at ansøgeren har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, eller hvor ansøgeren har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse forud for indrejse som flygtning i det pågældende land.

2.5 Indholdet af international beskyttelse (Kapitel V)

Kapitel V omhandler de rettigheder, der ydes til personer, der har opnået international beskyttelse, det vil sige såvel personer med flygtningestatus som personer med subsidiær beskyttelsesstatus. Adgangen til nogle af de omhandlede rettigheder er graduerede, således at personer med flygtningestatus har forrang til disse rettigheder.

Det fremgår af artikel 18, at bestemmelserne i kapitlet ikke må fortolkes som en begrænsning af de rettigheder, der er fastsat i Genève-konventionen.

I det følgende omtales udvalgte rettigheder. For overblikkets skyld omtales det indledningsvis i beskrivelsen, om der er tale om en graderet rettighed.

Non-refoulement (artikel 19): Medlemsstaterne må ikke udvise personer, der nyder international beskyttelse, såfremt dette ikke er i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser.

Opholdstilladelser – graderet rettighed (artikel 21): Flygtninge og deres ledsagende familiemedlemmer udstedes en opholdstilladelse med en varighed på mindst fem år. Tilladelsen skal fornyes automatisk. Personer, der nyder subsidiær beskyttelse, og deres ledsagende familiemedlemmer udstedes en opholdstilladelse med en varighed på mindst ét år. Tilladelse skal automatisk fornys med intervaller på mindst ét år indtil det tidspunkt, hvor de kompetente myndigheder fastslår, at subsidiær beskyttelse ikke længere er påkrævet.

Status som fastboende udlænding (artikel 22): Det følger af artikel 22, at medlemsstaterne indrømmer modtagere af subsidiær beskyttelsesstatus status som fastboende udlændinge på de samme betingelser, som gælder flygtninge.

Rejsedokumenter – graderet rettighed (artikel 23): Flygtninge skal udstedes rejsedokumenter i overensstemmelse med den model, der er opstillet i tillægget til Genève-konventionen, mens personer, der nyder subsidiær beskyttelse, skal udstedes rejsedokumenter, såfremt de ikke kan skaffe sig et nationalt pas.

Adgang til beskæftigelse – graderet rettighed (Artikel 24): Flygtninge har umiddelbar adgang til arbejdsmarkedet, mens personer med en subsidiær beskyttelsesstatus har adgang til arbejdsmarkedet senest seks måneder, efter at de er meddelt denne status. For så vidt angår adgangen til aktiviteter, såsom beskæftigelsesrelateret voksenuddannelse, erhvervsuddannelse og praktikpladser, skal flygtninge tilbydes umiddelbar adgang hertil, mens personer med subsidiær beskyttelsesstatus skal tilbydes en sådan adgang senest efter ét år.

Adgang til uddannelse (Artikel 25): Mindreårige, der nyder international beskyttelse, har adgang til undervisningssystemet på de samme betingelser som landets egne borgere. Voksne, der nyder international beskyttelse, har adgang til det almindelige undervisningssystem, videreuddannelse eller omskoling på de samme betingelser som landets egne borgere.

Social sikring (Artikel 26): Personer, der nyder international beskyttelse, skal sikres den nødvendige bistand i form af social sikring og midler til underhold på de samme betingelser som borgerne i den medlemsstat, der har indrømmet beskyttelsen.

Læge- og psykologbehandling (Artikel 27): Medlemsstaterne sikrer, at personer, der nyder international beskyttelse, får adgang til læge- og psykologbehandling på de samme betingelser som borgerne i den medlemsstat, der har indrømmet dem denne status. Personer med særlige behov skal tillige ydes den nødvendige læge- og psykologhjælp, ligesom børn, der har været udsat for misbrug, vanrøgt, udnyttelse, tortur eller grusom, umenneskelig eller vanærende behandling, eller som har lidt under følgerne af væbnede konflikter, skal have adgang til revalideringsforanstaltninger.

Uledsagede mindreårige (Artikel 28): Uledsagede mindreårige, der nyder international beskyttelse, skal repræsenteres af en officiel værge eller en organisation, der er ansvarlig for mindreåriges pleje velfærd eller anden behørig repræsentation. Mindreåriges behov skal, i forbindelse med gennemførelsen af dette direktivs bestemmelser, opfyldes behørigt af den værge, der udpeges. De kompetente myndigheder foretager regelmæssige evalueringer.

Adgang til integrationsfaciliteter – graderet rettighed (artikel 31): Med henblik på at lette flygtninges integration i samfundslivet skal medlemsstaterne sørge for specifikke støtteprogrammer, der er skræddersyet til flygtningenes behov på områder som f.eks. beskæftigelse, uddannelse, sundhed og social velfærd. Personer, der nyder subsidiær beskyttelse, skal gives adgang til ækvivalente programmer senest et år efter, at denne status er indrømmet.

2.6 Administrativt samarbejde og afsluttende bestemmelser (Kapitel VI og VII)

Ifølge artikel 33 udpeger hver medlemsstat et nationalt kontaktpunkt, ligesom medlemsstaterne i samarbejde med Kommissionen træffer alle nødvendige foranstaltninger til at etablere et direkte samarbejde, herunder informationsudveksling mellem de kompetente myndigheder.

Medlemsstaterne skal endvidere sikre, at de myndigheder og andre organisationer, der står for gennemførelsen af direktivet, har modtaget den nødvendige grundlæggende oplæring med henblik på opfyldelse af behovene hos både mandlige og kvindelige ansøgere og deres ledsagende familiemedlemmer samt mindreårige, navnlig uledsagede mindreårige, jf. artikel 34, stk. 1.

Ifølge artikel 36 aflægger Kommissionen senest den 30. april 2006 rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af dette direktiv i medlemsstaterne og foreslår i givet fald de nødvendige ændringer. Medlemsstaterne sender Kommissionen alle de oplysninger, der er hensigtsmæssige for udarbejdelsen af denne rapport. Efter at have fremlagt den nævnte rapport aflægger Kommissionen mindst hvert femte år rapport til Europa-Parlamentet og Rådet om anvendelsen af dette direktiv i medlemsstaterne.

3. Det nationale retsgrundlag

3.1 Indledning – gældende retsgrundlag

Gennemgangen af den nationale lovgivning følger gennemgangen af direktivforslagets kapitler.

Bestemmelserne om anerkendelse af flygtninge og personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, findes i udlændingeloven (lovbekendtgørelse nr. 608 af 17. juli 2002). Bestemmelserne vedrørende integration findes i integrationsloven (lovbekendtgørelse nr. 792 af 18. september 2002). Flygtninge og personer, der er meddelt beskyttelsesstatus, er endvidere omfattet af blandt andet følgende lovgivning: lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik (lovbekendtgørelse nr. 54 af 29. januar 2001), lov om aktiv socialpolitik (lovbekendtgørelse nr. 614 af 26. juni 2001), lov om offentlig sygesikring (lovbekendtgørelse nr. 509 af 1. juli 1998), lov om sygehusvæsenet (lovbekendtgørelse nr. 687 af 16. august 1995), lov om forældremyndighed og samvær (lovbekendtgørelse nr. 387 af 14. juni 1995).

3.2 Almindelige bestemmelser

Anvendelsesområde

Ifølge udlændingelovens § 7, stk. 1, kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til en udlænding, hvis udlændingen er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951 (konventionsstatus), og i overensstemmelse med § 7, stk. 2, til udlændinge, hvis udlændingen ved en tilbagevenden til sit hjemland risikerer dødsstraf eller at blive underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf (beskyttelsesstatus).

Ifølge udlændingelovens § 8 kan der efter ansøgning gives opholdstilladelse til udlændinge, der kommer hertil som led i en aftale med De Forenede Nationers Højkommissær for Flygtninge eller lignende internationale aftaler. Der er tale om de såkaldte kvoteflygtninge.

3.3 Ret til international beskyttelse

Flygtningestatus: I medfør af udlændingelovens § 7, stk. 1, gives efter ansøgning opholdstilladelse til en udlænding, såfremt den pågældende er omfattet af flygtningekonventionen af 28. juli 1951.

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

For så vidt angår ledsagende familiemedlemmer er det i henhold til dansk udlændingeret ikke muligt for en person at ansøge om asyl på andre ledsagende voksne familiemedlemmers vegne. Ægtefæller og mindreårige børn, der ikke har et selvstændigt asylgrundlag, kan imidlertid meddeles asyl på baggrund af pågældendes nære familiemæssige tilknytning til en person, der anerkendes - eller allerede er anerkendt - som flygtning (konsekvensstatus). De(n) pågældende person(er) meddeles den samme status som hovedpersonen. Udlændingeloven indeholder ingen særlige bestemmelser om konsekvensstatus, men praksis er baseret på en forudsætning om, at ansøgeren som følge af sin tilknytning til hovedpersonen ligeledes må antages at have behov for beskyttelse.

Der træffes afgørelse vedrørende en ansøgning om asyl på baggrund af en konkret og individuel vurdering af den enkelte ansøgers asylmotiv sammenholdt med baggrundsoplysninger om generelle forhold i hjemlandet og oplysninger om eventuelle konkrete forhold af betydning for sagen. Der foreligger som udgangspunkt et krav om, at ansøgerens frygt er understøttet af objektive kendsgerninger. Der

kan imidlertid foreligge situationer, hvor den subjektive frygt for forfølgelse er så velbegrunder, at dette udgør et tilstrækkeligt grundlag for at meddele konventionsstatus.

Begrebet statslig beskyttelse er ikke reguleret i udlændingeloven, men det fremgår af praksis, at udlændingemyndighederne som udgangspunkt sigter til forfølgelse, der udgår fra myndighedernes side. Der vil imidlertid kunne meddeles asyl i situationer, hvor myndighederne ikke er i stand til at yde ansøgeren effektiv beskyttelse mod konkret og individuel forfølgelse. Det afgørende i disse situationer er, hvorvidt sådanne handlinger fra en befolkningsgruppes side tilskyndes eller tolereres af myndighederne, eller myndighederne afviser eller viser sig ude af stand til at yde effektiv beskyttelse mod sådanne handlinger.

Det indgår i udlændingemyndighedernes beslutningsgrundlag, om en person, der er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1, eller 2, kan henvises til at søge beskyttelse i en del af hjemlandets territorium (internt flugtalternativ). Ved vurderingen heraf indgår, om der er stabilitet af vedvarende karakter i området, om området er tilgængeligt og egnet til beboelse, samt om det i den konkrete sag vil være rimeligt at henvise ansøger til det konkrete område.

3.4 Anerkendelse af flygtningestatus

I udlændingemyndighedernes vurdering af, hvorvidt der foreligger forfølgelse, er det som udgangspunkt et krav, at ansøgerens frygt er understøttet af objektive omstændigheder, idet der dog kan forekomme situationer, hvor den subjektive frygt for forfølgelse er så velbegrunder, at dette udgør et tilstrækkeligt grundlag for at meddele konventionsstatus. Ved vurderingen af, hvorvidt der foreligger forfølgelse, indgår endvidere blandt andet baggrunden for og intensiteten af overgrebene, herunder om der er tale om overgreb af systematiseret og kvalificeret karakter. Herudover tillægges det betydning, hvornår overgrebene tidsmæssigt har fundet sted, og om der er risiko for, at overgrebene vil fortsætte.

Udlændingelovgivningen indeholder udover § 7, stk. 1 og 2, ikke bestemmelser, der nærmere definerer forfølgelse. En definition af, hvilke forhold der anses for at udgøre forfølgelse, kan udledes af praksis. Flygtningenævnets formandskabs årlige beretninger indeholder således fortolkningsbidrag vedrørende blandt andet risiko for en uforholdsmæssig straf.

Det fremgår endvidere af Flygtningenævnets formandskabs årlige beretninger, at forfølgelse for at være asylbegrunder som udgangspunkt skal udgå fra myndighedernes side, men at beskyttelse ikke er begrænset hertil. Der vil således kunne meddeles asyl i situationer, hvor myndighederne ikke er i stand til at yde ansøgeren effektiv beskyttelse mod konkret og individuel forfølgelse. Det afgørende i disse situationer er, hvorvidt sådanne handlinger fra en befolkningsgruppes side tilskyndes eller tolereres af myndighederne, eller myndighederne afviser eller viser sig ude af stand til at yde effektiv beskyttelse mod sådanne handlinger.

Endvidere fremgår det af praksis og er omtalt i Flygtningenævnets formandskabs årlige beretninger, at personer, som har forladt hjemlandet på grund af utilfredshed med de generelle politiske og sociale tilstande, men som ikke har været udsat for en individuel forfølgelse fra myndighedernes side, meddeles afslag på opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7. Dette gør sig endvidere gældende i tilfælde, hvor en ansøger som asylmotiv alene henviser til, at den pågældende tilhører en befolkningsgruppe, som generelt udsættes for diskrimination og chikane af myndighederne eller andre befolkningsgrupper.

3.5 Bortfald af og udelukkelse fra flygtningestatus og beskyttelsesstatus

Efter udlændingelovens § 17, stk. 1, 1. pkt., bortfalder en opholdstilladelse, når en udlænding opgiver sin bopæl i Danmark. Tilladelsen bortfalder endvidere, når udlændingen har opholdt sig uden for landet i mere end seks på hinanden følgende måneder, jf. § 17, stk. 1, 2. pkt. Har udlændingen med henblik på varigt ophold lovligt boet mere end 2 år her i landet, bortfalder opholdstilladelsen dog først, når udlændingen har opholdt sig uden for landet i mere end 12 på hinanden følgende måneder, jf. § 17, stk. 1, 3. pkt. I de nævnte tidsrum medregnes ikke fravær på grund af værnepligt eller tjeneste, der træder i stedet herfor.

Det er en betingelse for ophør af opholdstilladelse, der er givet i medfør af §§ 7 og 8, at udlændingen frivilligt har taget bopæl i hjemlandet eller har opnået beskyttelse i et tredje land, jf. § 17, stk. 3.

Ifølge udlændingelovens § 17, stk. 2, kan det efter ansøgning bestemmes, at en opholdstilladelse, uanset om betingelserne for bortfald efter § 17, stk. 1, er opfyldt, ikke skal anses for bortfaldet.

Ifølge udlændingelovens § 17 a, bortfalder en opholdstilladelse uanset bestemmelsen i § 17 først, når en udlænding, der med henblik på at tage varigt ophold vender tilbage til hjemlandet eller det tidligere opholdsland, har opholdt sig uden for Danmark i mere end 12 på hinanden følgende måneder og har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 eller § 8.

Spørgsmålet om udelukkelse fra beskyttelse er reguleret i udlændingelovens § 10.

Udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3, henviser til flygtningekonventionens artikel 1 F. Det fremgår af flygtningekonventionens artikel 1 F, at konventionens bestemmelser ikke skal finde anvendelse på en person, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse, en forbrydelse mod menneskeheden, en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, eller har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med de Forenede Nationers mål og grundsætninger.

Udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3 indebærer, at en udlænding, om hvem der er alvorlig grund til at antage, at pågældende er omfattet af flygtningekonventionens artikel 1 F, ikke kan meddeles asyl efter udlændingelovens § 7, stk. 1 og 2, og § 8.

Efter udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 1, kan en udlænding ikke gives opholdstilladelse som blandt andet flygtning, hvis udlændingen må anses for en fare for statens sikkerhed. Efter udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 2, kan en udlænding endvidere ikke gives opholdstilladelse, hvis udlændingen må anses for en alvorlig trussel mod den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed. En udlænding kan endvidere efter udlændingelovens § 10, stk. 1, nr. 3, ikke gives opholdstilladelse, hvis udlændingen anses for omfattet af artikel 1 F i flygtningekonventionen. Herudover kan en udlænding ikke, med mindre særlige grunde taler herfor, meddeles opholdstilladelse, hvis der er alvorlig grund til at antage, at den pågældende uden for landet har begået en lovovertrædelse, der kunne medføre udvisning ved dom, jf. udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 2. Det bemærkes, at udlændingelovens § 10, stk. 2, nr. 2, ikke finder anvendelse for konventionsflygtninge, idet det efter flygtningekonventionen er en betingelse, at udlændingen skal være dømt for den pågældende forbrydelse.

3.6 Ret til subsidiær beskyttelse

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

Efter § 7, stk. 2 yder Danmark beskyttelse i de tilfælde, hvor Danmark er internationalt forpligtet her- til. Bestemmelsen er udformet i overensstemmelse med blandt andet Den Europæiske Menneskeret- tighedskonventions (EMRK) artikel 3 og 6. tillægsprotokol, som indeholder absolutte forbud for ud- sendelse til dødsstraf eller tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

Tilsvarende indeholder FN's konvention mod tortur og anden grusom, umenneskelig og nedværdigen- de behandling eller straf (torturkonventionen) artikel 3 et forbud mod udsendelse til et land, hvor der er risiko for udsættelse for tortur eller for umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf.

3.7 Indholdet af international beskyttelse

I det følgende beskrives de rettigheder, der ydes flygtninge og personer med beskyttelsesstatus.

Non-refoulement: Princippet om non-refoulement er reguleret i udlændingelovens § 31. Ifølge § 31, stk. 1, må en udlænding ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer dødsstraf eller at bli- ve underkastet tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf, eller hvor udlæn- dingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Efter § 31, stk. 2, 1. pkt., må en udlæn- ding, der er omfattet af udlændingelovens § 7, stk. 1 (konventionsflygtning), ikke udsendes til et land, hvor den pågældende risikerer forfølgelse af de i flygtningekonventionens artikel 1 A nævnte grunde, eller hvor udlændingen ikke er beskyttet mod videresendelse til et sådant land. Efter § 31, stk. 2, 2. pkt., finder § 31, stk. 2, 1. pkt., ikke anvendelse over for en udlænding, der med rimelig grund må an- ses for en fare for statens sikkerhed, eller hvis udlændingen efter endelig dom for en særlig farlig for- brydelse må betragtes som en fare for samfundet.

Opholdstilladelser: Det fremgår af udlændingebekendtgørelsens § 23, stk. 1, at en tidsbegrænset op- holdstilladelse efter udlændingelovens §§ 7 og 8 gives for højst to år ad gangen og efter fire år for højst tre år ad gangen. Opholdstilladelsen gives med henblik på varigt ophold, jf. udlændingebekend- t gørelsens § 22, stk. 1.

Status som fastboende udlænding: I overensstemmelse med udlændingelovens § 11, stk. 3, 1. pkt., kan der efter ansøgning meddeles tidsbegrænset opholdstilladelse til en udlænding, som har boet lovligt her i landet i mere end de sidste syv år, og som i hele denne periode har haft opholdstilladelse på det samme grundlag efter bestemmelserne i udlændingelovens §§ 7- 9 e, og for hvis vedkommende visse supplerende betingelser er opfyldt, jf. § 11, stk. 5 – 7.

Udlændingelovens § 11, stk. 5-7, vedrører de supplerende betingelser, der skal være opfyldt, før der kan meddeles tidsbegrænset opholdstilladelse. Det fremgår heraf, at udlændinge, der har begået al- vorlig kriminalitet som f.eks. narkotikakriminalitet, menneskesmugling, drab, grov vold og voldtægt, udelukkes fra at kunne opnå tidsbegrænset opholdstilladelse. Det er herudover en betingelse, at ud- lændingen har bestået en af Integrationsministeriet godkendt danskprøve. Bestemmelsen indebærer endvidere, at det er en betingelse for meddelelse af tidsbegrænset opholdstilladelse, at udlændingen ikke har forfalden gæld til det offentlige – uanset gældens størrelse, og uanset om der er indgået en afdragsordning.

Rejsedokumenter: Efter udlændingebekendtgørelsens § 6, stk. 1, udstedes rejsedokument for flygtninge efter ansøgning i overensstemmelse med reglerne i flygtningekonventionen af 28. juli 1951 til en udlænding, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1, eller § 8 (konventionsflygtninge). Efter udlændingebekendtgørelsens § 6, stk. 2, udstedes efter ansøgning fremmedpas til en udlænding, der har opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 2 (person med beskyttelsesstatus).

Adgang til beskæftigelse: Personer, der er meddelt ophold i Danmark på baggrund af udlændingelovens § 7, har adgang til arbejdsmarkedet under de samme betingelser, som gør sig gældende for danske statsborgere. Udlændinge, der har opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens 7, er således fritaget for arbejdstilladelse, jf. udlændingelovens § 14, stk. 1, nr. 4.

Adgang til uddannelse: Personer, der er meddelt ophold i Danmark på baggrund af udlændingelovens § 7, har adgang til uddannelse og mulighed for at ansøge om stipendier og andre former for økonomisk tilskud til uddannelse under de samme betingelser, som gør sig gældende for danske statsborgere. I forbindelse med vurdering af, om en person opfylder de generelle adgangsbetingelser til en uddannelse, kan det komme på tale at vurdere, hvorvidt en allerede gennemført uddannelse i udlandet kan godkendes, ligesom uddannelsesinstitutioner kan stille krav om sproglige kvalifikationer på et vist niveau.

Social sikring: Personer, der er meddelt ophold i Danmark på baggrund af udlændingelovens § 7, har adgang til social sikring og midler til underhold under de samme betingelser, som gør sig gældende for danske statsborgere. De pågældende personer vil således afhængig af deres konkrete situation være omfattet af lov om aktiv arbejdsmarkedspolitik (lovbekendtgørelse nr. 54 af 29. januar 2001) eller lov om aktiv socialpolitik (lovbekendtgørelse nr. 614 af 26. juni 2001). Det bemærkes, at den pågældende persongruppe de første tre år vil være omfattet af integrationsloven, hvorefter der ydes introduktionsydelse.

Lov nr. 361 af 6. juni 2002 om ændring af lov om aktiv socialpolitik og integrationsloven (Ændring af reglerne om ret til kontanthjælp, introduktionsydelse m.v.) indebærer blandt andet, at der indføres nye principper for ret til kontanthjælp, så kun personer, der har opholdt sig her i riget i sammenlagt mindst 7 år ud af de sidste 8 år, har ret til fuld kontanthjælp. Loven trådte i kraft den 1. juli 2002.

Læge- og psykologbehandling: Personer, der er meddelt ophold i Danmark på baggrund af udlændingelovens § 7, har adgang til læge- og psykologbehandling under de samme betingelser, som gør sig gældende for danske statsborgere. Den pågældende persongruppe er således omfattet af lov om offentlig sygesikring (lovbekendtgørelse nr. 509 af 1. juli 1998) samt lov om sygehusvæsenet (lovbekendtgørelse nr. 687 af 16. august 1995).

Uledsagede mindreårige: Når en mindreårig meddeles opholdstilladelse i Danmark – enten asyl efter udlændingelovens § 7 eller opholdstilladelse efter udlændingelovens § 9, stk. 2, nr. 4, hvorefter der efter ansøgning kan gives opholdstilladelse, hvis ganske særlige grunde i øvrigt taler derfor – bliver den pågældende omfattet af lov om forældremyndighed og samvær. Ved meddelelse af opholdstilladelse kan der efter ansøgning således træffes afgørelse om udpegelse af en midlertidig forældremyndighedsindehaver efter § 25 i lov om forældremyndighed og samvær (lovbekendtgørelse nr. 387 af 14. juni 1995).

Integration: Integrationsloven (bekendtgørelse nr. 223 af 31. marts 2000 af lov om integration af udlændinge i Danmark) angiver, at udlændinge med lovligt ophold i Danmark, hvilket skal forstås som flygtninge og indvandrere med lovligt ophold, er omfattet af en integrationsindsats. Ifølge integrati-

onslovens § 3 omfatter integrationsindsatsen boligplacering af flygtninge, jf. lovens kapitel 3, introduktionsprogrammer for udlændinge, jf. kapitel 4, og en almindelig integrationsindsats, som omfatter ethvert tiltag, som ikke er omfattet af kapitel 3 og 4, og som foretages af den offentlige forvaltning med det formål at integrere flygtninge og indvandrere i det danske samfund. Udlændinge omfattet af introduktionsindsatsen er berettiget til introduktionsydelse i op til tre år, under forudsætning af, at de ikke har et rimeligt tilbud om arbejde, jf. § 25 i integrationsloven.

4. Nærheds- og proportionalitetsprincippet

Det fremgår af Kommissionens begrundelse for at indføre fællesskabsretlig regulering, at fastsættelse af minimumsstandarder på EU-plan vil være medvirkende til at begrænse asylansøgerees sekundære bevægelser som følge af divergerende beskyttelsesordninger og forskellige niveauer af rettigheder og ydelser knyttet hertil.

Kommissionen anfører endvidere, at når først minimumsstandarderne for anerkendelse af tredjelandsstatsborgere og statsløse som flygtninge eller som personer, der på anden måde har behov for international beskyttelse, er gennemført, vil indførelsen af et effektivt system til fastsættelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandling af en asylansøgning, være fuldt ud berettiget. Personer, der søger om international beskyttelse uden at have fuldkommen frihed til at vælge, hvor de vil indgive ansøgning, bør kunne forvente, at deres påberåbelse af international beskyttelse behandles ens i enhver af Den Europæiske Unions medlemsstater, og at en godkendelse af en sådan påberåbelse resulterer i et sammenligneligt sæt af rettigheder og ydelser.

Kommissionen har desuden anført, at det forhold, at forslaget er koncentreret om minimumsstandarder, bevirker, at medlemsstaterne kan vælge den bedst egnede form og metoderne til at gennemføre direktivet i deres nationale retssystem.

På baggrund af blandt andet de meget afvigende anerkendelsesprocenter for flygtninge medlemsstaterne imellem forekommer det efter dansk opfattelse sandsynligt, at minimumsstandarder for anerkendelse af personer, der har brug for international beskyttelse, vil kunne bidrage til en vis mindskning af de såkaldte sekundære asylstrømme mellem EU-landene.

Direktivforslaget findes således i overensstemmelse med nærheds- og proportionalitetsprincippet.

5. Høring

Indenrigsministeriet har sendt en kopi af direktivforslaget til følgende organisationer m.v. med anmodning om at modtage eventuelle bemærkninger: Advokatrådet, Amnesty International, Dansk Flygtningehjælp, Dansk Røde Kors, Det Danske Center for Menneskerettigheder og Rådet for Etniske Minoriteter.

Indenrigsministeriet har modtaget svar fra Dansk Flygtningehjælp og Dansk Røde Kors. De modtagne svar vedlægges.

I det følgende gengives det væsentligste indhold af høringssvarene.

Generelt

Dansk Røde Kors og Dansk Flygtningehjælp hilser Kommissionens direktivforslag velkomment og bemærker blandt andet, at direktivet i overensstemmelse med konklusionerne vedtaget i Tammerfors

er et udtryk for, at der eksisterer et supplerende behov for beskyttelse, og at denne beskyttelse er subsidiær til beskyttelse ydet i henhold til Genève-konventionen.

For så vidt angår valget af et minimumsdirektiv har Dansk Flygtningehjælp bemærket, at fastsættelse af minimumsstandarder har mange positive aspekter, men at der kan være en indbygget modsætning i denne form for regelfastsættelse, når formålet som anført er harmonisering. Dansk Flygtningehjælp frygter, at niveauet for minimumsstandarder reelt bliver niveauet for harmonisering, der således vil finde sted på niveauet for den mindste fællesnævner af international beskyttelse for personer med behov herfor.

Almindelige bestemmelser

I relation til artikel 2, litra c, har Dansk Flygtningehjælp bemærket, at det vil være i strid med de enkelte landes bindende forpligtelser efter flygtningekonventionen, nærmere bestemt artikel 42, at begrænse begrebet "flygtning" til tredjelandsstatsborgere og statsløse, idet statsborgere i EU's medlemsstater derved er udelukket.

Dansk Flygtningehjælp bemærker, at artikel 2, litra j, pkt ii, vedrørende definitionen af familiemedlem bør udvides, således at også den medfølgende ægtefælles/samlevers særbørn inkluderes i definitionen på familiemedlemmer.

Ret til international beskyttelse

Til artikel 8, stk. 2, vedrørende beskyttelsesbehov opstået som følge af aktiviteter, som ansøgeren har deltaget i, efter at han har forladt hjemlandet, har Dansk Flygtningehjælp bemærket, at ved vurderingen af, hvorvidt en person skal anerkendes som flygtning, er det væsentligste ikke, hvorledes asylgrundlaget blev tilvejebragt, men hvorvidt ansøgeren har en velbegrundet frygt for overgreb eller forfølgelse. Skabelse af eget asylgrundlag bør alene få indflydelse på bevis- og troværdighedsvurderingen, hvilket også fremgår af kommissionens bemærkninger til forslaget. Dansk Flygtningehjælp anbefaler, at artiklen formuleres i overensstemmelse hermed. Dansk Flygtningehjælp anfører videre, at der ikke nogen saglig begrundelse for, at anerkendelse af beskyttelsesbehov, der opstår på stedet, skulle betinges af, at der er tale om en "videreførelse af holdninger, som ansøgeren havde i oprindelseslandet". Også i denne sammenhæng bør troværdigheden, karakteren og dybden af den opståede overbevisning sammenholdt med en vurdering af, hvorvidt de relevante aktiviteter er kommet til myndighedernes kendskab og de generelle baggrundsoplysninger være af afgørende betydning for vurderingen af asylansøgningen.

Dansk Flygtningehjælp hilser velkomment, at det med artikel 9 anerkendes og kodificeres, at det ikke er afgørende, hvorvidt forfølgelsen stammer fra en statslig eller ikke-statslig aktør. Den foreslåede bestemmelse i artikel 9, stk. 3, giver imidlertid anledning til bekymring. Således anføres i bestemmelsen blandt andet, at "... statslig beskyttelse også kan ydes af internationale organisationer og stabile statslignende myndigheder, som kontrollerer et klart afgrænset område af betydelig størrelse og stabilitet, og som kan og vil håndhæve rettigheder og beskytte en person mod overlast på linje med en internationalt anerkendt stat." Dansk Flygtningehjælp finder ikke, at national beskyttelse tilvejebragt af stater således skulle kunne sammenlignes med internationale organisationers kontrol over territoriet. En vis administrativ myndighed over og kontrol med et territorium i en midlertidig overgangsperiode, som dette er set i flere tilfælde, kan ikke erstatte den række af beføjelser og forpligtelser, der normalt hører med til udøvelse af statsuverænitet. I overensstemmelse med klassisk folkeret må udøvelse af statslig beskyttelse som et prærogativ udelukkende ligge hos stater.

Vedrørende artikel 11, litra d, om forfølgelsens art konstaterer Dansk Flygtningehjælp, at forslaget med bestemmelsen i artikel 11, stk. 1, litra d, anerkender, at risikoen for straf som følge af militærunddragelse eller desertering i sig selv kan danne grundlag for flygtningestatus. Forslaget synes imidlertid ikke til fulde i overensstemmelse med retningslinierne i UNHCRs Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status og den flygtningeretlige doktrin iøvrigt. Dansk Flygtningehjælp har blandt andet bemærket, at bestemmelsen i artikel 11, stk. 1, litra d, nr. ii, læses, som om samvittighedsnægtelse alene er relevant i tilfælde af krig eller konflikter. Dette er ikke i overensstemmelse med hverken retningslinierne i UNHCRs Handbook eller den flygtningeretlige doktrin, hvorefter militærunddragelse af samvittigheds-, religiøse eller tilsvarende grunde kan være berettiget også i fredstid og i forbindelse med indkaldelse til aftjening af for eksempel almindelig værnepligt.

Dansk Røde Kors har til artikel 13 vedrørende bortfald af flygtningestatus bemærket, at vurderingen af, om en flygtning frivilligt har genbosat sig i hjemlandet, bør ske på grundlag af fælles kriterier fastsat i EU-regi. Dansk Røde Kors har til denne bestemmelse endvidere bemærket, at det i tilfælde, hvor en flygtningeproducerende stat har gennemgået en fundamental og varig ændring af væsentlig politisk eller social betydning, og bortfaldsbestemmelsen på baggrund heraf er relevant, bør sikres, at medlemsstaterne anvender en ensartet bortfaldspraksis.

Ret til subsidiær beskyttelse

Dansk Flygtningehjælp finder, at bestemmelserne i forslagets artikel 15 udgør et godt udgangspunkt for fastlæggelsen af, hvilke personer der bør sikres subsidiær beskyttelsesstatus. Det bør efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse præciseres, at den ekstraterritoriale forpligtelse, som der henvises til i bemærkningerne til artikel 15, litra b, kan være fastlagt gennem domspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol eller gennem staternes praksis. En præcisering heraf kan efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse for eksempel få betydning ved vurderingen af, om sager vedrørende republikflugt-flygtninge, der er et af kerneområderne for anerkendelse af subsidiær beskyttelsesstatus i form af de facto-status i Danmark, vil være omfattet af det foreslåede direktiv.

Flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus – indholdet af national beskyttelse

Til artiklerne 21, 24 og 31 vedrørende udstedelse af opholdstilladelser, adgang til arbejdsmarkedet og integrationsfaciliteter for personer med subsidiært beskyttelsesbehov og det forhold, at denne persongruppe i relation til de nævnte bestemmelser gives lavere rettigheder end flygtninge, har Dansk Flygtningehjælp bemærket, at i realiteten er behovet for subsidiær beskyttelse ofte lige så langvarigt som behovet for beskyttelse i medfør af flygtningekonventionen. Særligt i relation til forslagets artikel 15, litra a og b, der sikrer beskyttelse af personer i risiko for alvorlige menneskerettighedskrænkelser i deres oprindelsesland, vil behovet for beskyttelse potentielt være lige så langvarigt som beskyttelse under flygtningekonventionen, da ophør af risiko for forfølgelse i begge tilfælde typisk vil kræve en gennemgribende ændring af forholdene i hjemlandet. Dansk Flygtningehjælp skal derfor anbefale, at personer med behov for subsidiær beskyttelse også i disse tre situationer ligestilles med konventionsflygtninge, idet der henvises til, at såfremt subsidiær beskyttelse ikke længere er nødvendig, vil ophørsbestemmelsen i artikel 16 kunne finde anvendelse.

Dansk Røde Kors har hertil bemærket, at personer, der har subsidiær beskyttelse, bør nyde samme civile og sociale rettigheder, som landets egne statsborgere.

6. Lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser

Forslaget til direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyt-

telse, har hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen.

Såfremt tilsvarende regler ønskes gennemført i dansk ret, antages dette ikke at ville kræve ændringer i udlændingeloven eller at ville medføre statsfinansielle konsekvenser. En nærmere vurdering heraf vil blive foretaget, når det endelige forslag foreligger.

7. Samfundsøkonomiske og andre konsekvenser

Forslaget til direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, har hverken samfundsøkonomiske eller andre konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling ikke deltager i vedtagelsen.

Det kan ikke på nuværende tidspunkt vurderes, i hvilket omfang forslaget indhold vil medføre samfundsøkonomiske konsekvenser, såfremt tilsvarende regler ønskes gennemført i dansk ret.

8. Tidligere forelæggelser for Folketingets Europaudvalg

Sagen har været forelagt for Folketingets udvalg for Integrations- og Udlændingepolitik og Folketingets Europaudvalg forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 14. – 15. oktober 2002, den 28. november 2002 og den 27. – 28. februar 2003.

Indgået i Int. Kt.

06 DEC. 2001

Dansk Røde Kors 

Præsidenten

Im. Int. Kt. 2001 J.nr. 7366-327

OMJOURNALISERET

Indenrigsministeriet
Slotsholmsgade 6
1216 København K

Antal bilag

Akt nr. 86

Im. Int. Kt. 2001 J.nr. 7366-429

17 DEC 2001

Antal bilag

Akt nr. 9

København, den 5. december 2001

ASYL/JØC/MCA/NLF/31-5/0xxx

Vedr.: Bemærkninger til EU-kommissionens forslag til Rådsdirektiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjestatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse.

Idet der henvises til Indenrigsministeriets brev af 5. november 2001, j.nr.: 2001/7360-429, skal Dansk Røde Kors hermed fremkomme med følgende bemærkninger.

Dansk Røde Kors skal indledningsvis notere sig, at nærværende forslag er begrænset til minimumsstandarder, for tildeling af flygtningestatus og subsidiær beskyttelse, men af forslaget ikke omfatter minimumsstandarder for humanitært ophold eller anden form for personlig status, herunder regulering af fri bevægelighed samt andre rettigheder som følger af EU-retten.

Det findes positivt, at EU-kommissionen ved forslaget til nærværende Rådsdirektiv fastslår anerkendelsen af, at også personer, som ikke anses for omfattet af 1951-konventionens flygtningebegreb, har behov for international beskyttelse – subsidiær beskyttelsesstatus.

Endvidere bemærkes det, at EU-kommissionen klart tilkendegiver, at medlemsstaternes forpligtelse til at yde subsidiær beskyttelsesstatus allerede fremgår af de eksisterende konventioner og tilkendegivelser om menneskerettigheder og internationale forpligtelser i øvrigt.

Dansk Røde Kors skal til forslagets enkelte bestemmelser bemærke følgende.

ad forslagets artikel 2 sammenholdt med artikel 6

Lands-
kontoret

Blegdamsvej 27
Postbox 2600
2100 København Ø
Internet: www.redcross.dk

Telefon: 35 25 92 00
Telefax: 35 25 92 10
Postgiro: 6 44 76 00
E-mail: drc@redcross.dk

7366-429

Dansk Røde Kors skal bemærke, at familiebegrebet for personer i bestemmelsen bliver sammenligneligt med familiebegrebet i den øvrige EU-ret for unionsborgere. Herved sikres at personer med et aktuelt afhængigheds- og et faktisk forsørgelsesforhold uden hensyntagen til de pågældendes alder, betragtes som en del af kernefamilien. Endvidere opnår ledsagende familiemedlemmer, som hovedregel et retskrav på samme status som (hoved)ansøgeren meddeles.

ad forslagens artikel 7

Dansk Røde Kors er positive overfor forslagens fremhævelse af, at ansøgerens personlige stilling og forhold, som baggrund, køn, alder, helbredstilstand og handicap, skal indgå i den samlede objektiverede vurdering af ansøgerens velbegrundede frygt.

Dansk Røde Kors noterer sig, at det fremgår, at ansøgeren har bevisbyrden for sit asylmotiv, men at det sagsbehandlende land er medansvarlig for sagens oplysningen i form af en pligt til at inddrage og vurdere relevante og kendte baggrundsoplysninger. Det skal i den forbindelse fremhæves, at asylmyndighedens undersøgelsesforpligtelse må antages til at skulle udstrækkes så vidt, at der er en sikkerhed for, at der bliver truffet en tilstrækkeligt oplyst, lovlig og korrekt afgørelse, desuagtet at bevisbyrden siges at ligge hos ansøgeren.

Dansk Røde Kors noterer sig, at der i vurderingen af risikoen af om ansøgeren bliver udsat for forfølgelse eller overlast, som af myndighederne i videst muligt omfang søges objektiveret ud fra kendskabet til relevante baggrundsoplysninger, ikke tillige skal tages hensyn til, hvilken krænkelse ansøgeren risikerer ved *refoulering*, jf. bemærkningerne til artikel 7.

Det skal understreges, at jo grovere menneskerettighedskrænkelser, der risikeres, des mere må behovet for international beskyttelse bestyrkes, på trods af usikkerheden om den faktiske sandsynlighed for et eventuelt overgreb, når dette ikke med tilstrækkelig vished helt kan udelukkes på grundlag af forholdene i hjemlandet. Kravet til fasthed i og intensitet af den individuelle frygts velbegrundethed bør således også afvejes i forhold til det af ansøgeren oplyste overgreb, der kan risikeres ved tilbagevenden.

Dansk Røde Kors er positive overfor de særlige hensyn, der fremgår af forslaget, som sikrer at børn har samme ret til flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus som voksne. Det skal dog bemærkes, at uledsagede mindreårige asylansøgere, så vidt muligt bør sikres den bedst mulige beskyttelse og ikke bør afskæres fra at opnå flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse som konsekvens af et modenhedsskøn, og såfremt der gives opholdtilladelse til en uledsaget mindreårige asylansøger på et andet humanitært grundlag, bør der efterfølgende tages stilling til, om der kan gives konventionsstatus eller subsidiær beskyttelse.

Dansk Røde Kors er ligeledes positive overfor forslagens fremhævelse af, at kvinder som gruppe kan anerkendes som en særlig social gruppe som følge af kønsspecifik forfølgelse.

ad forslaget artikel 13 og 16

Dansk Røde Kors skal ud fra humanitære betragtninger understrege, at tilknytningen til opholdslandet og de personlige forhold efter en årrække kan give flygtningen en berettiget forventning om at være en del af det samfund, som den pågældende nu opholder sig i, således at opholdet mere og mere bærer præg af en oplevelse af en faktisk ret til ophold i beskyttelseslandet set i forhold til det oprindelige beskyttelsesbehov, som eventuelt ikke længere er tilstede.

Dansk Røde Kors skal bemærke, at vurderingen af, om flygtningen frivilligt har genbosat sig i hjemlandet bør ske på grundlag af fælles kriterier fastsat i EU-regi, og Dansk Røde Kors finder endvidere, at bestemmelsen bør anvendes med forsigtighed, da mennesker naturligt som følge af afsavn af familie, venner og hjemland kan forsøge at vende hjem på trods af risiko for overgreb eller i håb om at forholdene er forbedrede.

Såfremt en tidligere flygtningeproducerende stat har gennemgået en fundamental ændring af væsentlig politisk eller social betydning, som har frembragt en stabil magtstruktur, der anses for varig, må det tilsikres, at samtlige medlemsstater følger en ensartet bortfaldspraksis.

Dansk Røde Kors værdsætter, at de to former for beskyttelse ligestilles i bortfaldssituationen for så vidt angår de ændrede forhold i hjemlandet og kravene til, at det skal have fundet gennemgribende og varige ændringer sted, før også subsidiær beskyttelse kan bortfalde.

Ad forslaget artikel 14

Dansk Røde Kors finder det positivt, at personer, der udelukkes fra at opnå flygtningestatus på grund af myndighedernes alvorlige grund til at antage den pågældende har begået forbrydelser mod freden, krigsforbrydelser, forbrydelser mod menneskeheden, en alvorlig ikke politisk forbrydelse eller handlinger i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger, sikres ret til at anke afgørelsen om udelukkelse fra international beskyttelse ved en domstol.

Dansk Røde Kors formoder, at retskravet på efterprøvelse af grundlaget for udelukkelse forudsættes henlagt til de almindelige nationale domstole og ikke hos en administrativ myndighed, hvor efterprøvelsen ikke som ved domstolene er underlagt strafferetsplejens bevisbyrdergler, retsgarantier og princippet om forsæt.

Dansk Røde Kors bifalder, at anvendelsen af bestemmelsen i tilknytning til udelukkelse på ingen måde berører medlemsstaternes forpligtelser i henhold til international lovgivning.

ad forslaget artikel 15

Dansk Røde Kors ser positivt på forslaget subsidiære beskyttelse status, der som udgangspunkt meddeles på grundlag af en individuel og konkret vurdering, og som udgør et supplement til flygtningestatus, og derved ikke udvander

flygtningebegrebet, men sikrer en anden persongruppe, som tillige har behov for international beskyttelse. Dansk Røde Kors bemærker, at også krigsflygtninge, som ankommer i en "massetilstrømning", som er godkendt af Rådet kan falde ind under denne kategori.

ad forslaget artikel 19

Princippet om *non-refoulement* beskriver et forbud mod at returnere flygtninge til lande, hvor flygtningen risikerer forfølgelse eller trusler på liv eller frihed, og internationalt har princippet fundet udtryk i 1951-konventionens artikel 33 (1).

Undtagelsen til forbuddet mod *refoulement* er formuleret i 1951-konventionens artikel 33 (2), der åbner mulighed for en tilsidesættelse af princippet i tilfælde, hvor der foreligger ordre public hensyn til modtagerlandet, eller hvor den pågældende flygtning på grund af en endelig dom for en kriminel handling vil være til fare for samfundet.

Af bemærkningerne til direktivforslaget fremgår det, at princippet bekræfter og er i overensstemmelse med den Europæiske Menneskerettighedskonventions artikel 3, om at ingen må underkastes tortur eller umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf – denne bestemmelse antages i praksis at være absolut.

Dansk Røde Kors synes ikke umiddelbart at kunne ulede om modtagere af andre former for subsidiær beskyttelse nyder en beskyttelse, der ligger ud over *non-refoulement* princippet og EMRK artikel 3, eller om det med forslaget blot tydeliggøres, at også personer med subsidiær beskyttelse alene kan udvises, såfremt det ikke er i strid med internationale forpligtelser.

Dansk Røde Kors skal bemærke, at afgørelsen om at udvise anerkendte flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus i medlemsstaterne aktualiseres på forskelligt grundlag, dels som følge af straffelovsovertrædelser, dels ved en eventuel inddragelse af tilknytningen til opholdslandet samt personlige forhold i øvrigt og skal derfor notere sig, at den persongruppe, som reelt beskyttes af nærværende artikel variere alt afhængig af medlemsstaternes udvisnings praksis.

Ad forslaget artikel 21, 24 og 31

Dansk Røde Kors finder generelt, at personer med subsidiær beskyttelse, som anerkendes at have behov for international beskyttelse, bør nyde samme civile og sociale rettigheder, som landets egne statsborgere. Derfor ligger det Dansk Røde Kors særligt på sinde, at der ikke for så vidt angår civile og sociale rettigheder sondres mellem flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus.

Dansk Røde Kors finder det u hensigtsmæssigt, at der sondres mellem disse persongruppers rettigheder for så vidt angår gyldighedsperioden af opholdstilladelsen, adgangen til beskæftigelse, og integrationsfaciliteter, idet personer som er beskyttet under subsidiære beskyttelsesformer må kunne anses

som personer i en umiddelbar sammenlignelig situation, med personer beskyttet under 1951-konventionen for så vidt angår karakteren af opholdet i beskyttelseslandet.

Dansk Røde Kors finder det dog positivt, at flygtninge og personer med subsidiær beskyttelse ikke selv skal ansøge om forlængelse af deres opholdstilladelse, men at myndighederne af egen drift selv forlænger opholdstilladelsen.

ad forslagens art 25.

Dansk Røde Kors har noteret sig, at flygtninge og personer med subsidiær beskyttelse får samme adgang til undervisningssystemet med videre som landets egne statsborgere inden for det pågældende lands grænser, men ikke nyder samme ret som landets egne statsborger til at modtage undervisning i en andet medlemsland.

ad forslagens artikel 28

Dansk Røde Kors skal for god ordens skyld påpege, at der ikke ud fra en barnets tarv vurdering kan opstilles en prioriteret liste for hvilken indkvarteringsform som er bedst for barnet. Dette beror i sagens natur på, at i forbindelse med barnets indrejse skal der være en screeningsprocedure, hvor der af særligt børnesagkyndigt personale skal foretages en udredning af barnet med henblik på hvilken indkvarteringsform, herunder f.eks. familiemedlemmer, plejefamilie, særlig institution m.v. som er bedst for barnet i præ-asylfasen, men også med henblik på en eventuel opholdstilladelse. Endvidere skal det fremhæves, at for så vidt angår børn der skal indlogeres hos familierelationer, skal der foretages en vurdering af relationen med henblik på udstedelse af plejetilladelse, herunder f.eks. omsorgsevne, hvilket i Danmark sker i tæt samarbejde mellem Dansk Røde Kors familieplejekonsulent og den relevante kommunale socialforvaltning.

Dansk Røde Kors skal henvise til, at det fremgår af Rådets resolution (on unaccompanied minors who are nationals of third countries) af 26. juni 1997, at uledsagede mindreårige kan tage kontakt til ICRC (Den Internationale Røde Kors Komité) eller nationale Røde Kors selskaber med henblik på at eftersøge familiemedlemmer. Det skal endvidere fremhæves, at en eventuel eftersøgning af forældre eller andre betydningsfulde relationer bør ske i tæt samarbejde og med samtykke fra barnet.

Såfremt Indenrigsministeriet måtte ønske yderligere oplysninger, står Dansk Røde Kors naturligvis til rådighed herfor.



Freddy Karup Pedersen
Præsident

Med venlig hilsen



Jørgen Poulsen
Generalsekretær

Indgået i Int. Kt.

02 JAN. 2002



Dansk Flygtningehjælp
Asylafdelingen

Ministeriet for Flygtninge, Indvandrere og
Integration
Slotsholmsgade 6
1216 København K
Att.: Kontorchef Dorit Hørlyck

Im. Int. Kt. 2001/J.nr. 7360-429

24 JAN. 2002

Antal bilag Akt nr. 12

Borgergade 10
Postboks 53
1002 København K
Tel.: 3373 5000
Fax: 3391 4507
www.drc.dk

Dato 21-12-01
Ref. 2000/7360-429

Kommentarer til Forslag til Rådets Direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver beskyttelse

Under henvisning til Indenrigsministeriets skrivelse af 5. november 2001 vedrørende EU Kommissionens forslag til rådsdirektiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver beskyttelse, skal Dansk Flygtningehjælp fremkomme med nedenstående bemærkninger.

Flygtningehjælpen skal indledningsvis hilse Kommissionens direktivforslag velkomment som et vigtigt led i bestræbelserne på at udforme et fælles, omfattende system til sikring af, at flygtninge og andre personer med et behov for international beskyttelse vil være i stand at opnå en sådan beskyttelse i EU-landene.

Det er generelt anerkendt, at uanset hvor loyal og liberal en fortolkning flygtningedefinitionen i flygtningekonventionen (og 1967-protokollen) undergives, vil der fortsat være kategorier af personer med behov for beskyttelse, der ikke falder inden for disse instrumenters rækkevidde. Med henblik på at yde beskyttelse til disse flygtninge er UNHCR løbende blevet anmodet om at udstrække sit mandat også til disse grupper, ligesom de fleste lande i lovgivning eller praksis har indført supplerende flygtningebeskyttelsesregimer, som dette i vidt omfang også er sket i Danmark med udviklingen af *de facto*-flygtningebegrebet.

Dansk Flygtningehjælp hilser derfor velkommen, at direktivet så klart – og i overensstemmelse med konklusionerne vedtaget i Tammersfors – er et udtryk dels for, at der således eksisterer et *supplerende* behov for beskyttelse, dels at denne beskyttelse bør og skal være *subsidiær* til beskyttelse under flygtningekonventionen og 1967-protokollen.

Flygtningehjælpen konstaterer med tilfredshed, at direktivforslaget går langt i retning af at udmønte Rådets konklusioner i Tammersfors om EUs fuldstændige respekt for og fulde og inklusive anvendelse af flygtningekonventionen og 1967-Protokollen om flygtnings retsstilling.

Ligeledes udgør forslagets afgrænsning i artikel 15, et godt udgangspunkt for fastlæggelsen af, hvilke personer bør sikres subsidær beskyttelse. Denne bestemmelse vil efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse i vidt omfang sikre en dynamisk og fleksibel forståelse og anerkendelse af behovet for subsidær beskyttelse i takt med, at nye flygtningesituationer opstår, og at forståelsen og fortolkningen af medlemsstaternes internationale forpligtelser vis-à-vis menneskerettighedskrænkelser udvikles i såvel statspraksis som praksis ved internationale og regionale menneskerettighedsorganer. Som anført neden for under kommentarerne til forslagets artikel 15, er det efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse dog uklart om rækkevidden af denne bestemmelse fuldt ud afspejler behovet for subsidær beskyttelse som dette allerede er anerkendt i staternes praksis.

Det er efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse glædeligt, at også forpligtelsen til at beskytte ofre for vilkårlig vold i forbindelse med væbnede konflikter er foreslået kodificeret i direktivets bestemmelser om subsidær beskyttelse. Forslaget perspektiverer på dette punkt den eksisterende danske retstilstand, der sammen med den franske er enestående på dette område, fordi vi - i modsætning til de øvrige EU medlemslande - ikke udstrækker beskyttelse til for eksempel krigsflygtninge, der ikke opfylder de krav til yderligere individualisering, der efter praksis kræves i Danmark for at få opholdstilladelse i medfør af udlændingelovens § 7.

Det skal også bemærkes, at hovedlinierne i forslaget vedrørende subsidær beskyttelse er i overensstemmelse med den anbefaling, som Europarådets Ministerkomité vedtog den 27. november 2001 vedrørende subsidær beskyttelse.¹

Fremfor at udvikle nye standarder og pålægge staterne nye forpligtelser på området begrænser Kommissionen sig til at *kodificere* allerede eksisterende forpligtelser. Som en naturlig konsekvens heraf foreslås alene fastsættelse af *minimumsstandarder* for anerkendelse og behandling af personer med behov for international beskyttelse, hvilket overlader de enkelte medlemsstater mulighed for at give en højere grad af beskyttelse. Imidlertid fremgår det meget klart, at udover at sikre adgang til et minimum af beskyttelse for personer med behov herfor er hovedformålet bag et EU direktiv på dette område – som dette også blev gjort klart i Tammersfors – at tilstræbe en indbyrdes *tilnærmelse* af bestemmelserne på området og at *reducere forskelle* mellem medlemsstaternes lovgivning og praksis på området. Hvor fastsættelse af minimumsstandarder på et område har mange positive aspekter, kan der imidlertid være en indbygget modsætning i denne form for regelfastsættelse, når formålet som anført er *harmonisering*. Dansk Flygtningehjælp kan derfor frygte, at der i realiteten vil ske det, at det niveau for minimumsstandarder, der er fastsat i det foreslåede direktiv i stedet bliver niveauet for harmonisering, der således vil finde sted på niveauet for den *mindste fællesnævner* af international beskyttelse for personer med behov herfor.

¹ Rec (2001)18

7
I disse
der foreslås
om jure
vedvæl
indfølg

I det følgende anføres primært Dansk Flygtningehjælps kommentarer til de dele af forslaget, der enten rejser tvivl om eller problemer i relation til foreneligheden med flygtningekonventionen og andre internationale menneskerettighedsforpligtelser eller ikke fuldt ud lever op til behovet for international beskyttelse.

Artikel 2 (c) - Definitionen på en "flygtning"

Begrebet "flygtning" defineres i forslaget som "en tredjelandstatsborger eller statsløs der opfylder kravene i Genève-konventions artikel 1, afsnit A ..." Denne definition er imidlertid ikke fuldt ud i overensstemmelse med flygtningekonventionens definition på en flygtning, idet den udelukker statsborgere i EU's medlemsstater fra at opnå beskyttelse som flygtning. Uanset at det må anses for højst usandsynligt, at statsborgere i et af EU's medlemslande vil opfylde betingelserne for at blive anerkendt som flygtninge, bør dette forhold ikke have betydning for, hvorledes den i flygtningekonventionens universelt anerkendte flygtningedefinition defineres i de enkelte medlemslande. I overensstemmelse med konventionens artikel 42 kan der ikke tages forbehold for udstrækningen af flygtningedefinitionen som denne er defineret i konventionens artikel 1. En begrænsning som den foreslåede vil derfor være i strid med de enkelte landes bindende forpligtelser efter flygtningekonventionen. Det skal derfor foreslås, at forslaget ændres således, at det refererer til "udlændinge" i stedet for "tredjelandsstatsborgere."

Artikel 2 (i)(ii) - Definitionen på "familiemedlem" - børn

Ifølge denne bestemmelse omfatter familiens enhed ansøgerens særbørn og ansøgeren og dennes ægtefælles eller samlevers fællesbørn. Derimod omfatter definitionen ikke *ægtefællens/samleverens særbørn*. Denne sondring er ikke velbegrundet og bør korrigeres, således at også den medfølgende *ægtefælles/samlevers særbørn* inkluderes i definitionen på familiemedlemmer.

Artikel 2(i)(iii) - Definitionen på "familiemedlem" - andre afhængige familiemedlemmer

Artikel 2(j)(iii) vedrører familiemedlemmer, der ikke er omfattet af de foregående bestemmelser i artikel 2, men var afhængige af ansøgeren på tidspunktet for udrejsen fra hjemlandet. Det anføres i bemærkningerne, at der her kan være tale om "børnebørn, bedsteforældre, oldeforældre eller andre voksne, som er afhængige af ansøgeren." Derimod nævnes i denne opremsning ikke *andre børn*, der er afhængige af ansøgeren. Der er ingen rimelig begrundelse for, at ikke andre børn - for eksempel plejebørn, nevøer, niecer, eller venners børn - der grundet tvingende omstændigheder i hjemlandet *de facto* er blevet afhængige af ansøgeren ikke skulle omfattes af familiebegrebet i forslagets artikel 2.

Ligeledes er betingelsen i ovennævnte bestemmelse om, at afhængighedsforholdet er opstået *senest* på tidspunktet for ansøgerens udrejse fra oprindelseslandet uflexibel og afspejler ikke i tilstrækkelig grad de situationer, hvor afhængighedsforhold af denne karakter kan opstå. Der ses således ikke at være grundlag for en antagelse om, at genuine afhængighedsforhold ikke kan opstå senere – for eksempel som følge af forældres eller andre forsørgeres død under flugten eller et ophold i et tidligere asylland.

Artikel 6(1) - Beskyttelse af ledsagende familiemedlemmer

I henhold til forslaget skal medlemsstaterne sikre, at alle ledsagende familiemedlemmer får samme status og beskyttelse som den, der søger om international beskyttelse, medmindre de er omfattet af udelukkelsesgrundene. Det bør her præciseres, at flygtninge- eller subsidiær status og beskyttelse ikke automatisk bør udstrækkes til familiemedlemmer, der er statsborgere i et andet land end ansøgeren. Der vil ikke her eksistere samme afledede behov for beskyttelse, som hvor det nære familiemedlem er af samme nationalitet som ansøgeren. Hvor ægtefælle eller andre ledsagende familiemedlemmer ikke er af samme nationalitet som ansøgeren, bør de pågældende familiemedlemmer meddeles opholdstilladelse samtidig med, at de bevarer retten til at opretholde normale relationer til hjemlandet.

Artikel 8 - Behov for international beskyttelse som opstår *sur place*

Indledningsvis skal det bemærkes, at det ikke synes hensigtsmæssigt, som det er sket i den danske version, at oversætte "sur place". Der er her tale om et internationalt anerkendt begreb, der globalt – og således også i Danmark – er kendt og anvendes under benævnelsen *sur place*. Udover at en oversættelse således må antages for overflødig, vil en oversættelse af begrebet til dansk kunne give anledning til misforståelser og fejlfortolkninger.

Udkastets artikel 8(2) vedrører beskyttelsesbehov opstået som følge af aktiviteter, som ansøgeren har deltaget i, efter at han har forladt hjemlandet. Ifølge udkastet kan en velbegrunnet frygt for forfølgelse eller alvorlig og uberettiget overlast være baseret på sådanne aktiviteter, "medmindre det er godtgjort, at sådanne aktiviteter udelukkende havde til formål at skabe de nødvendige betingelser for at indgive ansøgning om international beskyttelse. Dette er ikke tilfældet, hvis de tilgrundliggende aktiviteter er et udtryk for og en videreførelse af holdninger, som ansøgeren havde i oprindelseslandet, og vedrører grundene til anerkendelse af behov for beskyttelse."

Dansk Flygtningehjælp anerkender, at det kan være vanskeligt for stater at vurdere asylansøgninger, hvor ansøgeren har fabrikeret et asylgrundlag alene med henblik på at opnå opholdstilladelse. Som det imidlertid også retteligt fremgår af Kommissionens bemærkninger til denne bestemmelse, så betyder det faktum, at en persons frygt for forfølgelse er baseret på et konstrueret asylgrundlag, ikke nødvendigvis, at en sådan

frygt ikke er velbegrunder. Afgørende for spørgsmålet om, hvorvidt en person skal anerkendes som flygtning, er ikke primært på hvilken måde asylgrundlaget blev tilvejebragt, men hvorvidt ansøgeren har en *velbegrunder* frygt for overgreb eller forfølgelse. Skabelsen af eget asylgrundlag bør alene få indflydelse på bevisvurderingen og troværdighedsvurderingen, hvilket også fremgår af kommissionens bemærkninger til forslaget. Med henblik på at bringe bestemmelsen i overensstemmelse med almindeligt anerkendte asylprincipper bør formuleringen i artikel 8(2) korrigeres i overensstemmelse med disse betragtninger og begrænses til følgende ordlyd: "En velbegrunder frygt for forfølgelse eller alvorlig eller uberettiget overlast kan være baseret på aktiviteter, som ansøgeren har deltaget i, efter at den pågældende har forladt oprindelseslandet." Kommentarer om betydningen for bevisvurderingen af, at en asylansøger måtte have fabrikeret sit asylgrundlag efter udrejsen fra oprindelseslandet, hører efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse bedst hjemme i bemærkningerne til bestemmelsen.

Ligeledes er der ikke nogen saglig begrundelse for, at anerkendelse af beskyttelsesbehov, der opstår *sur place*, skulle betinges af, at der er tale om en "*videreførelse* af holdninger, som ansøgeren havde i oprindelseslandet" (vore fremhævelser). Igen vil en nærgående granskning af troværdighed, karakter og dybde af den opståede overbevisning sammenholdt med en nøje vurdering af, hvorvidt de relevante aktiviteter eller holdninger er kommet til hjemlandets myndigheders kendskab sammenholdt med de generelle baggrundsoplysninger være af afgørende betydning for vurderingen af asylansøgningen.

Artikel 9 – Årsager til overlast og beskyttelse

Bestemmelsen i den foreslåede artikel 9 beskriver de forskellige kilder til forfølgelse. Dansk Flygtningehjælp hilser velkomment, at det med bestemmelsen anerkendes og kodificeres, at det ikke er afgørende, hvorvidt forfølgelsen stammer fra en statslig eller ikke-statslig aktør. Herved imødegås den bekymring som visse staters praksis og blandt andet den tvetydige formulering i den fælles holdning vedrørende fortolkningen af flygtningekonventionen artikel 1 A, fra 1996 gav anledning til.

Den foreslåede bestemmelse i artikel 9(3) giver imidlertid anledning til bekymring. Således anføres i bestemmelsen blandt andet, at "... statslig beskyttelse også [kan] ydes af internationale organisationer og stabile statslignende myndigheder, som kontrollerer et klart afgrænset område af betydelig størrelse og stabilitet, og som kan og vil håndhæve rettigheder og beskytte en person mod overlast på linje med en internationalt anerkendt stat." Dansk Flygtningehjælp finder ikke, at *national beskyttelse* tilvejebragt af stater således skulle kunne sammenlignes med internationale organisationers kontrol over territoriet. En vis administrativ myndighed over og kontrol med et territorium i en midlertidig overgangsperiode, som dette er set i flere tilfælde, kan ikke erstatte den række af beføjelser og forpligtelser, der normalt hører med til ud-

øvelse af statssuverænit. I overensstemmelse med klassisk folkeret må udøvelse af statslig beskyttelse som et prærogativ udelukkende ligge hos stater.

Artikel 11(d) – Forfølgelsens art – Unddragelse fra militærtjeneste

Dansk Flygtningehjælp konstaterer med tilfredshed, at forslaget med bestemmelsen i artikel 11(d) anerkender, at risikoen for straf som følge af militærunddragelse eller desertering i sig selv kan danne grundlag for flygtningestatus. På tre punkter synes forslaget imidlertid ikke at være i fuld overensstemmelse med retningslinierne i UNHCRs Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status og den flygtningeretlige doktrin iøvrigt.

For det første fremgår det ikke klart af formuleringen af bestemmelsen, om unddragelse eller desertering i tilfælde, hvor der er tale om diskriminerende udskrivning eller hvor karakteren af militærtjeneste bestemmes på diskriminatorisk vis kan danne grundlag for anerkendelse af flygtningestatus. Kommissionens bemærkninger til dette spørgsmål synes imidlertid i overensstemmelse med den fortolkning, der blandt andet anføres i UNHCRs Handbook, paragraph 170-171. For det andet må bestemmelsen i artikel 11(1)(d)(ii) læses som at samvittighedsnægtelse alene er relevant i tilfælde af krig eller konflikter. Dette er ikke i overensstemmelse med hverken retningslinierne i UNHCRs Handbook eller den flygtningeretlige doktrin, hvorefter militærunddragelse af samvittigheds-, religiøse eller tilsvarende grunde kan være berettiget også i fredstid og i forbindelse med indkaldelse til aftjening af for eksempel almindelig værnepligt. Det vil være hensigtsmæssigt at bringe bestemmelsens formulering i overensstemmelse hermed.

Artikel 14 - Udelukkelsesgrunde

På særligt et punkt er kommentaren til udkastets artikel 14(1)(c)(i) i uoverensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 1F vedrørende udelukkelse fra flygtningestatus. Således anfører Kommissionen, at "de forbrydelser, der henvises til i dette stykke, fortolkes som de forbrydelser, der er defineret i internationale instrumenter, som *medlemsstaterne har tiltrådt*, samt i resolutioner vedtaget af De Forenede Nationer og andre internationale eller regionale organisationer, for så vidt de er *tiltrådt af medlemsstaterne*" (vore fremhævelser). Kravet om, at staterne skal have tiltrådt de instrumenter, der definerer de internationale forbrydelser som bestemmelsen henviser til, er ikke en betingelse for udelukkelse i henhold til flygtningekonventionen, og forslaget bør bringes i overensstemmelse hermed.

Artikel 15 - Begrundelser for subsidær beskyttelse

Som indledningsvist anført finder Dansk Flygtningehjælp, at bestemmelserne i forslagets artikel 15, jf. artikel 5, stk. 2, udgør et godt udgangspunkt for fastlæggelsen af, hvilke personer bør sikres subsidær beskyttelsesstatus.

Dansk Flygtningehjælp finder dog, at der i et vist omfang kan være behov for at få afklaret omfanget af den foreslåede bestemmelse i udkastets artikel 15 (b). I udkastet til artikel 15 (b) opstilles to betingelser for, at en person anses for omfattet af denne bestemmelse. Dels skal der være tale om en menneskerettighedskrænkelse. Dels skal denne være "tilstrækkelig alvorlig til, at medlemsstatens internationale forpligtelser træder i kraft."

I Kommissionens bemærkninger til udkastets artikel 15 (b) anføres, at medlemsstaterne i "fuldt omfang skal tage hensyn til deres *forpligtelser* i henhold til menneskerettighedsinstrumenter, som f.eks. ECHR, men de skal begrænse anvendelsen heraf til de tilfælde, hvor der rent *faktisk er behov* for international beskyttelse." Videre anføres, at staterne navnlig skal overveje om tilbagesendelsen vil resultere i en "alvorlig, uberettiget overlast som følge af *krænkelse af en grundlæggende menneskerettighed*, og hvorvidt de i denne sammenhæng har en *ekstraterritorial forpligtelse* til at yde beskyttelse" (vore fremhævelser). I Kommissionens indledende og overordnede bemærkninger til udkastets artikel 15 er blandt andet anført, at "ECHR og retspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol giver juridisk bindende rammer, som har *præget* valget af *modtagerkategorier* i dette forslag. De personkategorier og -definitioner, der er opført i dette kapitel ... tjener til klarlæggelse og *kodificering af eksisterende praksis*."

Det bør efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse præciseres, at den ekstraterritoriale forpligtelse, som udkastets artikel 15 (b) henviser til *enten* kan være fastlagt gennem domspraksis ved Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, *eller* gennem staternes praksis.

En præcisering kan efter Dansk Flygtningehjælps opfattelse for eksempel få betydning ved vurderingen af sager vedrørende *republikflugt*-flygtninge, der er et af kerneområderne for anerkendelse af subsidiær beskyttelsesstatus i form af *de facto*-flygtningestatus i Danmark, vil være omfattet af det foreslåede direktiv.

Centralt for anerkendelsen af asylrelevans og beskyttelsesværdighed i denne type sager er *dels*, at der er tale om personer, der, hvis de vender tilbage til deres hjemland, vil risikere (langvarige) fængselsstraffe, fordi de oprindeligt udrejste illegalt eller forlængede et udlandsophold uden fornøden tilladelse fra hjemlandets myndigheder. *Dels* er strafforfølgelse af denne karakter af statsborgere for udrejse eller ophold i udlandet normalt en krænkelse af retten til frit at forlade et land, herunder éns eget, som denne er nedfældet i for eksempel Verdenserklæringen om Menneskerettigheder artikel 13, stk. 2; den Internationale Konvention om Borgerlige og Politiske Rettigheder artikel 12, stk. 2, og artikel 2, stk. 2 i den Europæiske Menneskerettighedskonventions Protokol nr. 4, vedrørende beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder fra 1963.

Det er ikke klart for Dansk Flygtningehjælp om retten til frit at forlade sit land som fastlagt artikel 2 i Protokol 4, tillægges ekstraterritorial virkning af de europæiske menneskerettighedsorganer. Dog synes det efter Dansk Flygtningehjælp opfattelse klart, at der gennem staternes ensartede praksis - for eksempel for såvidt angår irakere fra myndighedskontrolleret område i Irak - er en generel anerkendelse af en ekstraterritorial forpligtelse til at beskytte asylansøgere mod udsendelse, hvor de risikerer en alvorlig krænkelse af denne menneskerettighed.²

Artikel 20 - Information til personer med behov for beskyttelse

I henhold til bestemmelsen i artikel 20 pålægges staterne at forsyne personer, der er berettiget til asyl med klare oplysninger om bestemmelserne vedrørende de forskellige beskyttelsesordninger "på et sprog, som de med sandsynlighed forstår." Dansk Flygtningehjælp skal anbefale, at bestemmelsen ændres, således, at oplysningerne gives "på et sprog, de forstår."

Artikel 21, 24 og 31 – Midlertidighed i relation til udstedelse af opholdstilladelser, adgang til arbejdsmarkedet og integrationsfaciliteter for personer med subsidiært beskyttelsesbehov

Under henvisning til, "denne kategoris potentielt mere midlertidige karakter" og at "denne status ... i de fleste medlemsstater [betragtes] som midlertidig" foreslår Kommissionen i udkastet til artikel 21(2), at opholdstilladelser til personer med subsidiært beskyttelsesbehov til at begynde med udstedes med en gyldighed af mindst et år ad gangen og automatisk fornyes, indtil de kompetente myndigheder fastslår, at subsidiær beskyttelse ikke længere er påkrævet. Opholdstilladelser til konventionsflygtninge skal derimod udstedes med en gyldighed af fem år med automatisk fornyelse. Med samme begrundelse foreslår Kommissionen i udkastets artikel 24, at adgangen til arbejdsmarkedet for personer med behov for subsidiær beskyttelse kan udskydes i mellem 6 og 12 måneder, hvorimod konventionsflygtninge skal have adgang hertil samtidig med, at de meddeles flygtningestatus. Ligeledes skal staterne kunne udskyde adgangen til integrationsaktiviteter i henhold til direktivets artikel 31 til et år efter, at de er indrømmet status, hvilket heller ikke er tilfældet for konventionsflygtninge.

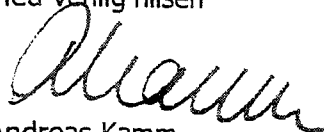
Realiteten er imidlertid, at behovet for subsidiær beskyttelse ofte viser sig lige så langvarigt som behovet for beskyttelse i medfør af flygtningekonventionen. Særligt i relation til forslaget artikel 15(a) og 15(b), der sikrer beskyttelse af personer i risiko for alvorlige menneskerettighedskrænkelser i deres oprindelsesland, vil behovet for

² Med hensyn til statusvalg i denne type sager, skal det dog bemærkes, at i takt med udviklingen af forståelsen af konventionsbegrebet og i overensstemmelse med flere staters, herunder Tysklands, praksis, kan republikflugtflygtninge imidlertid henføres under konventionsflygtningebegrebet i de tilfælde, hvor truslerne om alvorlige sanktioner eller overgreb er så alvorlige, at de effektivt underminerer retten til at forlade sit land.

beskyttelse potentielt være lige så langvarigt som beskyttelse under flygtningekonventionen, da ophør af risiko for overgreb/forfølgelse i begge tilfælde typisk vil kræve en gennemgribende ændring af forholdene i hjemlandet.

Dansk Flygtningehjælp skal derfor anbefale, at personer med behov for subsidær beskyttelse også på disse tre punkter ligestilles med konventionsflygtninge. Hvis det viser sig, at subsidær beskyttelse ikke længere er nødvendig vil ophørsbestemmelsen i udkastets artikel 16 under alle omstændigheder kunne finde anvendelse.

Med venlig hilsen



Andreas Kamm
Generalsekretær



Louise Holck
Afdelingschef