

MINISTERIET FOR FLYGTNINGE  
INDVANDRERE OG INTEGRATION



## NOTAT

Dato: 12. november 2010  
Kontor: Internationalt

### **Samlenotat til brug for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2. – 3. december 2010**

Dagsordenspunkt 21): Det belgiske formandskabs status på det fælles europæiske asylsystem (CEAS) og indvandringsområdet.....	2
Dagsordenspunkt 22): Europa-Kommissionens forslag til omarbejdelse af flygtningedefinitionsdirektivet (KOM(2009)551) .....	7
Dagsordenspunkt 23): Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv om status som fastboende udlænding for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer under international beskyttelse (KOM (2007) 298 endelig).....	21
Dagsordenspunkt 24): Direktiv om en samlet procedure for udstedelse af en opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for arbejdskraftsindvandrere (Single Permit) - KOM(2007)638).....	26
Dagsordenspunkt 25) Oprettelse af et it-agentur på området frihed, sikkerhed og retfærdighed (KOM(2010)93).....	32
Dagsordenspunkt 26): Europa-Kommissionens rapport om gennemførelsen af Rådets konklusioner om 29 foranstaltninger til styrkelse af beskyttelsen af de ydre grænser og bekæmpelse af ulovlig indvandring .....	40

## **Dagsordenspunkt 21): Det belgiske formandskabs status på det fælles europæiske asylsystem (CEAS) og indvandringsområdet\***

Nyt notat.

### **Resumé:**

*På rådsmødet den 2.-3. december 2010 forventes formandskabet at give en status på de fremskridt, der er sket under belgisk formandskab vedrørende forhandlingerne om forslag til asylretsakter og forslag vedrørende arbejdskraftindvandring, herunder de to direktivforslag om sæsonarbejdere og koncernansatte. Det kan ikke udelukkes, at der vil blive fremlagt udkast til rådskonklusioner herom med henblik på vedtagelse på rådsmødet. Formandskabet har på de seneste to rådsmøder for retlige og indre anliggender givet status på forhandlingerne vedrørende de foreslåede retsakter til gennemførelse af anden fase af det fælles europæiske asylsystem (CEAS). Sagen har ikke i sig selv lovgivningsmæssige og statsfinansielle konsekvenser, og nærhedsprincippet er overholdt. Eventuelle rådskonklusioner vil hverken få lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Forslagene til asylretsakter samt indvandringsretsakter er alle omfattet af forbeholdet. Regeringen vil tage formandskabets redegørelse om status til efterretning og ventes at kunne tilslutte sig eventuelle rådskonklusioner herom.*

### **1. Baggrund**

På asylområdet har det belgiske EU-formandskab prioriteret forhandlingerne om forslag til ændring af Dublin- og Eurodac-forordningerne, om udvidelse af direktivet om fastboende udlændinge til også at omfatte flygtninge og flygtningedefinitionsdirektivet. Der er desuden afholdt en ministerkonference om asyl i Bruxelles den 13. - 14. september 2010.

På området for arbejdskraftindvandring har formandskabet prioriteret forhandlingerne om Kommissionens nye forslag om sæsonarbejdere og koncernansatte samt et tidligere fremsat forslag om et såkaldt "single permit", der vedrører en samlet procedure for udstedelse af opholdstilladelse og ensartede rettigheder for personer med en opholdstilladelse med ret til arbejde.

Alle forslag er fremsat med hjemmel i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, tredje del, afsnit V.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagel-

---

\* Forslagene til asylretsakter blev oprindeligt fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEF, afsnit IV. Efter Lissabon-traktatens ikrafttræden har forslagene nu hjemmel i TEUF afsnit V. Protokollen om Danmarks Stilling finder fortsat anvendelse.

se af foranstaltninger, der foreslås i henhold til tredje del, afsnit V, i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

På rådsmødet den 2.-3. december 2010 forventes formandskabet på ny at give en status på forhandlingerne om såvel forslag til asylretsakter som forslag til retsakter om arbejdskraftindvandring. Det kan ikke udelukkes, at der vil blive vedtaget rådskonklusioner herom.

## **2. Formål og indhold**

Der foreligger endnu ikke et udkast til rådskonklusioner.

Dublin- og EUODAC-forordningerne (KOM(2008) 820, KOM(2008) 825, KOM(2009) 344 og KOM(2010) 555)

Kommissionen har den 3. december 2008 fremsat forslag både til ændring af Dublin-forordningen og Eurodac-forordningen. Forslagene ændrer de eksisterende retsakter på området, dvs. forordning 343/2003 om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, indgivet af en tredjelandsstatsborger i en af medlemsstaterne (Dublin-forordningen) og forordning 2725/2000 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen (Eurodac-forordningen).

Ændringsforslagene har navnlig fokus på at øge Dublin-systemets effektivitet samt at øge beskyttelsesniveauet for ansøgere om international beskyttelse. Med ændringsforslagene er der foreslået indført en suspensionsmekanisme, som skal kunne suspendere Dublin-overførsler i forhold til lande, der er under særligt pres. Ændringsforslaget til Dublin-forordningen indeholder herudover forslag om at tillægge princippet om familiens enhed større vægt samt at styrke retsgarantierne for ansøgerne ved at sikre information til alle ansøgere om Dublin-proceduren, klageadgang og mulighed for at anmode om opsættende virkning ved klage.

Det oprindelige ændringsforslag til EUODAC-forordningen indeholder hovedsageligt tekniske ændringer, herunder af hensyn til regler om databeskyttelse og muligheden for at medlemsstaterne ved én søgning kan få flere informationer end hidtil. Med ændringsforslag fra 10. september 2009 har Kommissionen foreslået at give retshåndhævende myndigheder adgang til oplysningerne i Eurodac. Den 11. oktober 2010 har Kommissionen fremsat ændret forslag til EUODAC-forordningen, hvorved den foreslåede adgang for retshåndhævende myndigheder foreslås fjernet.

Sagerne har tidligere været forelagt i den nationale EU-procedure.

Flygtningedefinitionsdirektivet (KOM(2009) 551)

Der kan henvises til særskilt notat om sagen forud for dette rådsmøde.

#### Status som fastboende udlændinge udvides til at omfatte flygtninge (KOM (2007) 298)

Der kan henvises til særskilt notat om sagen forud for dette rådsmøde.

#### Asylstøttekontoret (KOM(2009) 66)

Forslaget blev vedtaget som Europa-Parlamentet og Rådets forordning (EU) Nr. 439/2010 af 19. maj 2010 om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor. Forslaget vedrører oprettelsen af et europæisk asylstøttekontor til fremme af praktisk samarbejde mellem medlemsstaterne på asylområdet.

Der forventes udpeget en direktør for EASO på bestyrelsens første møde den 25. november 2010 i Malta, og at kontoret bliver operationelt i løbet af 2011.

#### Koncernarbejderdirektivet (KOM(2010) 378)

Kommissionen fremsatte den 13. juli 2010 forslag til direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for koncernarbejdere. Formålet med direktivet er specifikt rettet mod at reagere effektivt og hurtigt på efterspørgslen efter ledere og kvalificerede medarbejdere til filialer og datterselskaber af multinationale selskaber ved at etablere gennemsigtige og harmoniserede procedurer og rettigheder for virksomhedsinternt udstationerede. Derved ønskes der skabt mere attraktive vilkår for denne gruppe og deres familie med henblik på at styrke konkurrenceevnen i EU. Forslaget indeholder bestemmelser vedrørende opholds- og arbejdsbetingelser for udstationerede koncernarbejdere fra et tredjeland til EU, samt bestemmelser om rettigheder og ligebehandling på en række områder, herunder i forhold til løn- og ansættelsesforhold og sociale rettigheder. Forslaget giver desuden en mulighed for mobilitet mellem flere medlemsstater.

Sagen har tidligere været forelagt i den nationale EU-procedure.

#### Sæsonarbejderdirektivet (KOM(2010) 379)

Kommissionen fremsatte den 13. juli 2010 forslag til direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser med henblik på sæsonarbejde. Med forslaget ønsker Kommissionen at imødekomme EU's strukturelle behov for sæsonarbejdere, da arbejdskraften inden for dette område internt i EU forventes at blive mindre og mindre i de kommende år. Kommissionen ønsker desuden at imødegå problemer med udnyttelse af visse sæsonarbejdere og med ulovligt ophold og ulovlig beskæftigelse samt sikre ordentlige løn- og arbejdsvilkår for denne persongruppe. Forslaget indeholder derfor bestemmelser vedrørende opholds- og arbejdsbetingelser, samt bestemmelser om rettigheder og ligebehandling på en række områder, herunder i forhold til løn- og ansættelsesforhold og sociale rettigheder.

Sagen har tidligere været forelagt i den nationale EU-procedure.

#### Single permit (KOM (2007) 638).

Der kan henvises til særskilt notat om sagen forud for dette rådsmøde.

### **3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

Da der er tale om en status på forhandlingerne vedrørende udvalgte retsakter og eventuelle rådskonklusioner, er spørgsmålet om dansk ret i relevant.

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen kan tage formandskabets statusredegørelse til efterretning og ventes at kunne tilslutte sig eventuelle rådskonklusioner herom.

### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Det forventes, at de andre lande vil tage formandskabets status til efterretning.

### **6. Høring**

Det fælles europæiske asylsystem vedrørende asylspørgsmålene har senest været drøftet i Specialudvalget for Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 11. november 2010.

Vedrørende asyldelen har Dansk Flygtningehjælp opfordret til, at Danmark arbejder aktivt for en mere retfærdig Dublin-forordning, herunder at der indføres en suspensionsmekanisme. Det anføres, at Dublin-forordningen i sin nuværende form i gentagne tilfælde har ført til tilbagesendelse af asylansøgere til lande, hvor de reelt ikke har haft adgang til en effektiv asylprocedure. Dansk Flygtningehjælp mener således, at Dublin-forordningen bør ændres, så adgangen til beskyttelse sikres i langt højere grad end det hidtil har været tilfældet.

Forslagene vedrørende koncernarbejdere og sæsonarbejdere har været drøftet i Specialudvalget for Asyl- og Indvandringsarbejdet (SPAIS) den 16. september 2010.

### **7. Europa-Parlamentet**

Da der er tale om en status fra formandskabet og eventuelle rådskonklusioner, skal Europa-Parlamentet ikke høres.

### **8. Nærhedsprincippet**

Da der er tale om en status fra formandskabet og eventuelle rådskonklusioner, er spørgsmålet om nærhedsprincippet ikke relevant.

### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Da der er tale om en status fra formandskabet samt eventuelle rådskonklusioner, er spørgsmålet om statsfinansielle eller samfunds økonomiske konsekvenser ikke relevant.

## **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 status på arbejdet med det fælles europæiske asylsystem i notat forud for rådsmødet den 30. november 2009, forud for rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 og forud for rådsmødet den 8.-9. november 2010.

Med hensyn til forslagene til ændring af Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen, modtagelsesdirektivet og forslaget til ændring af beslutningen om den Europæiske Flygtningefond kan i øvrigt henvises til notaterne forud for rådsmødet den 4.-5. juni 2009.

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er senest blevet orienteret om forslaget om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor forud for rådsmødet den 30. november 2009.

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er senest blevet orienteret om flygtningedefinitionsdirektivet ved grundnotat oversendt til Folketinget den 24. marts 2010, og om asylproceduredirektivet ved grundnotat oversendt til Folketinget den 18. maj 2010.

Den 22. og 23. september 2010 blev der oversendt grundnotat med en nærmere redegørelse for forslagene vedrørende sæsonarbejdere og koncernarbejdere til henholdsvis Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik

## **Dagsordenspunkt 22): Kommissionens forslag til omarbejdelse af flygtningedefinitionsdirektivet (KOM(2009)551)\***

*Revideret notat. Ændringer i forhold til grundnotat oversendt til Folketinget den 24. marts 2010 er markeret med kursiv.*

### **Resumé**

*Formandskabet sigter mod at opnå politisk enighed om flygtningedefinitionsdirektivet på det kommende rådsmøde den 2.-3. december 2010 med henblik på videre forhandling med Europa-Parlamentet. Kommissionen fremsatte den 21. oktober 2009 forslag til omarbejdning af flygtningedefinitionsdirektivet 2004/83/EF. Ændringsforslaget, som siden fremsættelsen har været drøftet på embedsmandsniveau, sigter mod at sikre en højere grad af harmonisering og bedre materielle standarder hen imod indførelsen af en ensartet status på asylområdet. Forslaget ændrer overordnet set ikke på kriterierne for anerkendelse, men indeholder dog enkelte forslag om f.eks. internt flugtalternativ, der vil kunne medføre ændringer i beskyttelsesniveauet. Samtidig indføres stort set samme materielle minimumsrettigheder på et noget højere niveau end i det eksisterende direktiv for alle anerkendte personer med international beskyttelsesstatus, dvs. uanset om den pågældende får status som flygtning eller subsidiær beskyttelsesstatus. Forslaget skønnes at være i overensstemmelse med nærhedsprincippet. Danmark deltager som følge af forbeholdet ikke i vedtagelsen af forslaget. Regeringen finder det rigtigst, at det fælles europæiske asylsystem medfører international beskyttelse i henhold til internationale konventionskrav, og støtter ensartede rettigheder til personer, der har krav på beskyttelse efter flygtningekonventionen, og personer med subsidiær beskyttelsesstatus.*

### **1. Baggrund**

Af Haag-programmet (arbejdsprogrammet for politikker på området for retlige og indre anliggender for perioden 2005-2009), vedtaget af Det Europæiske Råd i november 2004 fremgår, at formålet med anden fase af det fælles europæiske asylsystem er at få indført en fælles asylprocedure og en ensartet status for personer, der bevilges asyl eller subsidiær beskyttelse. Det fremgår endvidere, at anden fase skal bygge på Flygtningekonventionen og andre relevante traktater og baseres på en grundig og fuldstændig evaluering af de retsinstrumenter, der er vedtaget i første fase. Kommissionen opfordres til at afslutte evalueringen af retsinstrumenterne fra første fase i 2007 og forelægge andenfaseinstrumenterne og -foranstaltningerne for Rådet og Europa-Parlamentet til vedtagelse inden udgangen af 2010. Med vedtagelsen af den europæiske pagt om indvandring og asyl af Det Europæiske Råd den 15.-16. oktober 2008 blev deadline for gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem udskudt til senest 2012.

---

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

Gennemførelsen af anden fase af det europæiske asylsystem kræver ændringer af Dublin-forordningen, Eurodac-forordningen, Modtagelsesdirektivet, Flygtningedefinitionsdirektivet og Asylproceduredirektivet. Herudover har Kommissionen fremsat forslag til en fælles genbosætningsordning, som medlemsstaterne kan deltage i på frivillig basis. Forslagene er alle under behandling.

Endelig blev en ny forordning om oprettelse af et europæisk asylstøttekontor vedtaget den 19. maj 2010 sammen med et tilhørende ændringsforslag til Den Europæiske Flygtningefond med henblik på finansiering af støttekontoret.

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

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

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

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



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

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde, og ifølge protokollens artikel 2 er ingen af de foranstaltninger, der er vedtaget i henhold til dette afsnit, bindende for eller finder anvendelse i Danmark.

*På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2. – 3. december 2010 ventes en drøftelse af udestående spørgsmål, idet formandskabet ønsker at opnå politisk enighed i Rådet med henblik på de videre forhandlinger med Europa-Parlamentet.*

## **2. Formål og indhold**

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

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

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

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

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

Kommissionens forslag indeholder flere ændringer til direktivets definition af familiemedlemmer:

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

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

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

I Kommissionens forslag er også faderen eller moderen til personen med international beskyttelsesstatus eller en anden voksen slægtning, som i henhold til lov eller sædvane er ansvarlig for personen med international beskyttelsesstatus, omfattet af definitionen af familiemedlemmer, hvis personen med international beskyttelsesstatus er mindreårig og ugift, eller hvis vedkommende er mindreårig og gift, men vedkommendes tarv varetages bedst ved, at han eller hun bor sammen med faderen, moderen eller den voksne ansvarlige slægtning. *Definitionen på en anden voksen slægtning er under forhandlingerne i Rådet foreslået erstattet af en ansvarlig person, som i henhold til lov eller praksis i medlemsstaten er ansvarlig for den uledsagede mindreårige.*

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

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

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

Forslagets kapitel II indeholder bestemmelser om vurderingen af ansøgninger om international beskyttelse, herunder om vurdering af kendsgerninger og omstændigheder (artikel 4), behov for international beskyttelse, som opstår på stedet (artikel 5), forfølgelsesaktører (artikel 6), beskyttelsesaktører (artikel 7) og national beskyttelse (artikel 8).

Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF kan beskyttelse ydes af staten eller parter eller organisationer, herunder internationale organisationer, der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens område. Beskyttelse ydes normalt, når de nævnte aktører tager rimelige skridt til, at forhindre forfølgelse eller udsættelse for alvorlig overlast, bl. a. ved at anvende et effektivt retssystem til afsløring, retsforfølgning og sanktionering af handlingerne, der udgør forfølgelse eller alvorlig overlast, og når ansøgeren har adgang til en sådan beskyttelse. Med Kommissionens forslag præciseres, at den beskyttelse, der ydes af aktører mod forfølgelse og alvorlig overlast, skal være effektiv og varig, og at beskyttelsen alene kan ydes af staten eller parter eller organisationer, herunder internationale organisationer, der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens område, og som er villige til og i stand til at håndhæve loven. Kriterierne i Kommissionens forslag for, hvornår der normalt ydes effektiv og varig beskyttelse er identisk med det eksisterende direktiv 2004/83/EFs kriterier for, hvornår der normalt ydes beskyttelse, jf. ovenfor (artikel 7). *For så vidt angår definitionen af beskyttelsens varighed foreslås denne på baggrund af forhandlingerne i Rådet ændret til, at denne beskyttelse skal have en ikke-midlertidig karakter. At beskyttelsesaktørerne skal kunne håndhæve loven foreslås nu ændret til, at de skal kunne yde beskyttelse, jf. artikel 2.*

Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF kan medlemsstaterne i vurderingen af en ansøgning beslutte, at en ansøger ikke har behov for international beskyttelse, hvis der i en del af hjemlandet ikke er nogen velbegrundet frygt for forfølgelse eller nogen reel risiko for at lide alvorlig overlast, og det med rimelighed kan forventes af ansøgeren, at han tager ophold i den del af landet. Bestemmelsen kan finde anvendelse til trods for tekniske hindringer for tilbagevenden til hjemlandet. Med Kommissionens forslag indføres krav om, at den pågældende har adgang til beskyttelse mod forfølgelse eller alvorlig overlast hos en beskyttelsesaktør i en del af hjemlandet, hvor den pågældende sikkert og lovligt kan rejse til og sikkert og lovligt kan indrejse og tage ophold i. *I løbet af forhandlingerne er dette foreslået ændret til, at den pågældende ikke skal have velbegrundet frygt for forfølgelse eller være i reel risiko for at lide alvorlig overlast, samt havde adgang til beskyttelse mod forfølgelse eller alvorlig skade som defineret i artikel 7.* Muligheden for at anvende bestemmelsen til trods for tekniske hindringer for tilbagevenden fjernes (artikel 8, stk. 1).

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

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

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

Kommissionens forslag ændrer terminologien "årsagerne til forfølgelse" til "grundene til forfølgelse". Herudover ændres vægtningen af kønsrelaterede aspekter som kriterium for forfølgelsesgrunden bestemt social gruppe. Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF kan kønsrelaterede aspekter tages i betragtning, idet de imidlertid ikke i sig selv kan danne grundlag for, at der foreligger en forfølgelsesårsag. Med Kommissionens forslag ændres dette til, at der bør tages hensyn til kønsrelaterede aspekter ved afgørelsen af, om en person tilhører en bestemt social gruppe, og ved bestemmelsen af de karakteristiske træk ved en gruppe (artikel 10, særligt litra d)).

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF skal flygtninge have tilladelse til at søge lønnet beskæftigelse eller udøve selvstændig virksomhed i overensstemmelse med de bestemmel-

ser, der generelt finder anvendelse for det pågældende erhverv eller for offentlig ansættelse, umiddelbart efter tildeling af en sådan status. Herudover skal medlemsstaterne sikre, at flygtninge tilbydes aktiviteter såsom beskæftigelsesrelaterede voksenuddannelsesmuligheder, erhvervsuddannelse, praktikpladser på betingelser svarende til dem, der gælder for landets egne borgere. Kommissionens foreslår det eksisterende direktiv 2004/83/EF's bestemmelser om den mere betingede adgang til arbejdsmarkedet for personer med subsidiær beskyttelse slettet. I stedet skal alle personer med international beskyttelsesstatus (dvs. også personer med subsidiær beskyttelsesstatus) have adgang til de samme rettigheder, og listen over aktiviteter udvides med kurser til forbedring af kvalifikationer og rådgivning på arbejdsformidlingskontorer. Herudover skal medlemsstaterne bestræbe sig på at fremme *fuld adgang til aktiviteterne nævnt oven for for personer med subsidiær beskyttelsesstatus* (artikel 26).

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

Kommissionens foreslår, at muligheden for at begrænse social bistand til personer med subsidiær beskyttelse til grundydelse på samme niveau og efter samme kriterier som for egne statsborgere ophæves. Med ændringen får alle personer med international beskyttelsesstatus ret til nødvendig social bistand lige som statsborgerne i medlemsstaten (artikel 29). *Det nuværende belgiske formandskab har foreslået at genindføre den oprindelige ordlyd, hvorefter der kan gøres forskel på personer med flygtningestatus og personer med subsidiær beskyttelsesstatus på dette område.*

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

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

Med Kommissionens forslag indføres pligt for medlemsstaterne til at fastsætte procedurer for at opspore en uledsaget mindreåriges familie hurtigst muligt, efter at barnet har fået tildelt international beskyttelse. Kravet om fastsættelse af procedurer er nyt, idet medlemsstaterne efter det eksisterende direktiv 2004/83/EF alene har pligt til at bestræbe sig på hurtigst muligt at opspore den uledsagede mindreåriges familiemedlemmer (artikel 31, stk. 5). *I løbet af forhandlingerne i rådsregi er dette foreslået ændret til en forpligtelse for medlemsstaterne til at påbegynde eller videreføre eftersøgning af familiemedlemmer, også efter der er meddelt opholdstilladelse til den mindreårige.*

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

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

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

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

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

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

### **3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

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

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

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

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

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

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

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

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

Tidsbegrænset opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 gives for fire år ad gangen og efter otte år for højst fem år ad gangen. Opholdstilladelsen gives dog for to år, hvis det efter en generel vurdering af forholdene i ansøgerens hjemland må forventes, at betingelserne for asyl ikke vil være til stede i hele denne periode. I sådanne tilfælde kan opholdstilladelsen forlænges i to år og herefter forlænges i yderligere tre år ad gangen. Opholdstilladelsen gives med mulighed for varigt ophold, medmindre udlændingen kun ansøger om opholdstilladelse med henblik på midlertidigt ophold. En udlænding med opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, kan tidligst efter mindst 4 års lovligt ophold her i landet gives tidsbegrænset opholdstilladelse, hvis den pågældende i øvrigt opfylder en række nærmere betingelser.



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

Udlændinge, der meddeles opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7, stk. 1 eller 2 (flygtninge), er omfattet af integrationsloven, der sigter mod at den enkelte udlænding selv gennem en aktiv indsats lærer dansk og kommer i beskæftigelse. Integrationsloven indeholder bl.a. regler om visitation af flygtninge til kommunerne, 2) boligplacering af flygtninge og 3) integration i det danske samfund af nyankomne udlændinge, herunder ved hjælp af et introduktionsprogram.

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

Efter udlændingelovens § 19, stk. 2, nr. 4, kan en opholdstilladelse efter udlændingelovens § 7 inddrages, når udlændingen, der har opholdstilladelsen, rejser på ferie eller andet korterevarende ophold til det land, hvor den myndighed, der har givet opholdstilladelsen, har fundet at udlændingen risikerer forfølgelse omfattet af § 7, og forholdene, der har begrundet opholdstilladelsen, har ændret sig på en sådan måde, at udlændingen ikke længere risikerer sådan forfølgelse. Opholdstilladelsen kan inddrages indtil 10 år efter det tidspunkt, hvor opholdstilladelsen er meddelt første gang.

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

#### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

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

Regeringen vil arbejde for, at EU's asylpolitik ikke indeholder elementer, der vil medføre en pull faktor i forhold til asylsystemerne i EU's medlemsstater. Flygtningedefinitionsdirektivet

bør derfor efter regeringens opfattelse ikke pålægge medlemsstaterne forpligtelser ud over det, der følger af de internationale konventioner på området, som samtlige medlemsstater har tilsluttet sig. Regeringen kan derfor ikke støtte de dele af Kommissionens forslag, der fører til udvidelse af beskyttelsesniveauet i forhold til niveauet i det eksisterende direktiv.

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

## **5. Generelle forventninger til andre landes holdninger**

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

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

## **6. Høringer**

*Ændringsforslaget til flygtningedefinitionsdirektivet har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) den 11. november 2010 forud for rådsmødet den 2.-3. december 2010.*

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

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

*Dansk Flygtningehjælp har i et skriftligt høringssvar af 12. november 2010 beklaget, at Danmark arbejder for regler, hvormed man kan afvise at give asyl til en person, der på den ene side nok har en teoretisk mulighed for i en bestemt del af hjemlandet at opnå beskyttelse mod forfølgelse, men på den anden side ikke i realiteten har adgang til denne beskyttelse. Det anføres videre, at der i overensstemmelse med UNHCR's retningslinjer og praksis fra den Europæiske Menneskerettighedsdomstol, kan flygtningestatus kun afvises med henvisning til eksistensen af et internt beskyttelsesalternativ, hvis der reelt er adgang til denne beskyttelse.*

*Derudover finder Dansk Flygtningehjælp, at henvisningen til en beskyttelsesaktør generelt er betænkelig. En beskyttelsesaktør kan ikke holdes ansvarlig i forhold til internationale menneskerettighedsinstrumenter på samme vis som en myndighed, og den beskyttelse, en så-*

*dan aktør kan tilbyde, vil ofte være skrøbelig. Dansk Flygtningehjælp anmoder derfor om, at man i det mindste stiller krav om, at beskyttelsen der ydes er effektiv, således at kriteriet bliver at der foreligger 'faktisk og effektiv beskyttelse af ikke forbigående karakter' samt at kravet om, at beskyttelsesaktøren er villig og i stand til at opretholde en retsorden bibeholdes.*

*Dansk Flygtningehjælp beklager afslutningsvis, at Danmark arbejder for et familiebegreb, der er snævrere end det foreslåede. Den foreslåede udvidelse af familiebegreb er af meget begrænset karakter og dækker over nogle ganske særlige situationer, hvor barnets tarv er i centrum.*

## **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skal inddrages i sagen i medfør af proceduren for den almindelige lovgivningsprocedure i henhold til TEUF artikel 294.

*Europa-Parlamentet har den 28. september 2010 fremsat udkast til betænkning. Den 27. oktober 2010 har Europa-Parlamentet fremsat udkast til tillægsbetænkning. Det første udkast, udarbejdet af Europa-Parlamentets rapporteur støttede i det væsentlige Kommissionens forslag og indeholdt alene få ændringsforslag. Andet betækningsudkast indeholder en lang række ændringsforslag fra forskellige medlemmer af LIBE-udvalget og afspejler, at Parlamentet endnu ikke er færdige med at drøfte sagen. Generelt støtter Europa-Parlamentet en begrænsning af definitionen af familiemedlemmer til kernefamilien, men herudover indeholder det andet betækningsudkast forskellige forslag om at præcisere princippet om solidaritet, familiens enhed, hensynet til barnets tarv, samt forskellige forslag til at præcisere indholdet af rettighederne for personer med flygtningestatus og subsidær beskyttelsesstatus.*

*Den 27. oktober 2010 har Europa-Parlamentet fremsat udkast til tillægsbetænkning.*

## **8. Nærhedsprincippet**

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

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

#### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

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

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

Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik er blevet orienteret om status på arbejdet med det fælles europæiske asylsystem i notat forud for rådsmødet den 23. oktober 2009 og den 30. november 2009, *forud for rådsmødet den 7.-8. oktober 2010 og forud for rådsmødet den 8.-9. november 2010. Grundnotat om flygtnin-  
gedefinitionsdirektivet blev oversendt til Folketinget den 24. marts 2010.*

**Dagsordenspunkt 23): Forslag til Rådets direktiv om ændring af direktiv om status som fastboende udlænding for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer under international beskyttelse (KOM (2007) 298 endelig)**

*Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forud for rådsmøde den 27. – 28. november 2008 er markeret med kursiv.*

**Resumé:**

*Der er tale om et forslag fra Kommissionen, der vedrører betingelserne for meddelelse af status som fastboende udlænding for personer med international beskyttelse, hvilke rettigheder der er knyttet til denne status, fortabelse af status samt beskyttelse mod udvisning. Formålet med forslaget er at give personer under international beskyttelse samme rettigheder som fastboende udlændinge, jf. direktivet 2003/109/EF, hvorefter der kan opnås status som fastboende udlænding efter 5 års lovligt ophold og under visse betingelser ret til at tage ophold i en anden medlemsstat. Nærhedsprincippet er overholdt. Eventuel vedtagelse af forslaget vil ikke have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser, da forslaget er omfattet af det danske forbehold. Regeringen er enig i, at EU's regler om status som fastboende udlænding også bør omfatte flygtninge og personer med subsidiær beskyttelse.*

**1. Baggrund**

Kommissionen fremsatte den 6. juni 2007 et forslag til direktiv om ændring af direktiv 2003/109/EF for at udvide dets anvendelsesområde til at omfatte personer under international beskyttelse.

Kommissionens forslag er fremsat med hjemmel i den tidligere EF-traktats afsnit IV, artikel 63, stk. 3, litra a), og stk. 4.

Efter ikrafttræden af *Traktaten om den Europæiske Unions funktionsmåde (TEUF)* er forslaget hjemmel artikel 79, nr. 2, litra a og b.

*Forslaget skal nu vedtages med kvalificeret flertal i henhold til den almindelige lovgivningsprocedure. jf. TEUF artikel 294.*

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i TEUF, 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.

*Det belgiske formandskab har efter ikrafttræden af TEUF tilpasset forslaget, så teksten stemmer overens med den nye lovgivningsmæssige ramme.*

Forslaget er blevet drøftet af medlemsstaterne på rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 18. april 2008, den 5.-6. juni 2008, den 24.-25. juli 2008, den 25. september 2008 og den 27.-28. november 2008.

*Det forventes, at formandskabet på rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2.-3. december 2010 vil orientere Rådet om status på forhandlingerne med Europa-Parlamentet med henblik på at opnå politisk enighed om forslaget i Rådet.*

## **2. Formål og indhold**

Det fremgår af Rådets og Kommissionens handlingsplan om gennemførelse af Haag-programmet om styrkelse af frihed, sikkerhed og retfærdighed i Den Europæiske Union fra den 10. juni 2005, at der som led i anden fase af udformningen af et fælles europæisk asylsystem indføres ensartet status for personer, som bevilges asyl eller subsidær beskyttelse, og at der i den forbindelse skal fremsættes forslag om status som fastboende udlænding for personer, der har international beskyttelse.

Kommissionens forslag fra 2007 indeholder en regulering af status som fastboende udlændinge for personer med international beskyttelse, der er i overensstemmelse med indholdet af direktivet om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding.

Direktivet om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (2003/109/EF), der blev vedtaget den 25. november 2003, indeholder bestemmelser om betingelserne for, at en tredjelandsstatsborger med lovligt ophold i en medlemsstat kan opnå status som fastboende udlænding, hvilke rettigheder der er knyttet til denne status, betingelser for fortabelse af status samt beskyttelse mod udvisning.

Det fremgår imidlertid af direktivets artikel 3, stk. 2, litra c og d, at direktivet ikke finder anvendelse på blandt andre tredjelandsstatsborgere, der har opholdstilladelse i en medlemsstat i medfør af subsidiære former for beskyttelse i henhold til medlemsstaternes internationale forpligtelser, eller på flygtninge eller personer, der har ansøgt om at blive anerkendt som flygtninge. Kommissionen har derfor til hensigt med sit nye forslag at sikre, at der etableres tilsvarende regler for denne persongruppe.

Efter direktivet skal en tredjelandsstatsborger for at få meddelt status som fastboende udlænding have opholdt sig lovligt i fem år i den pågældende medlemsstat.

Tidligere var der i direktivforslagets artikel 4, stk. 2 a, lagt op til, at medlemslandene i den periode, der danner grundlag for meddelelse af permanent opholdstilladelse efter artikel 24 i "flygtningedefinitionsdirektivet" (2004/83/EF), skal medregne mindst halvdelen af tiden mellem indgivelse af ansøgning om international beskyttelse og meddelelsen af opholdstilladelse i medlemsstaten.

Herudover skal medlemsstaterne kræve bevis for, at tredjelandsstatsborgeren er i stand til at forsørge sig selv og de familiemedlemmer, som den pågældende har forsørgerpligt over for,

ligesom tredjelandstatsborgeren skal bevise, at der rådes over en sygeforsikring, før den pågældende kan meddeles status som fastboende udlænding.

Den medlemsstat, som meddeler en tredjelandstatsborger, der har opnået international beskyttelse, status som fastboende udlænding, eller en anden medlemsstat, som forlænger denne status, skal ifølge direktivforslagets artikel 8, stk. 4 og 5, indsætte en passus i tredjelandstatsborgerens opholdstilladelse under overskriften 'bemærkninger', hvori det angives, hvornår og i hvilken medlemsstat indehaveren af opholdstilladelsen opnåede international beskyttelse.

Efter direktivet skal en tredjelandstatsborger have samme rettigheder som medlemsstatens egne statsborgere med hensyn til blandt andet adgang til arbejdsmarkedet, undervisning og erhvervsuddannelse samt adgangen til social sikring og social bistand.

Endvidere indeholder direktivet bestemmelser om retten for en tredjelandstatsborger med status som fastboende udlænding til at tage ophold i en anden medlemsstat, herunder som arbejdstager eller studerende, hvis den pågældende kan forsørge sig selv. I direktivet fastsættes endvidere, hvilke rettigheder en tredjelandstatsborger, der udøver sin ret til at opholde sig i en anden medlemsstat, skal have i denne medlemsstat.

Det følger af den seneste version af direktivforslagets artikel 12, at medlemsstaterne, inden de udviser en tredjelandstatsborger, der har opnået international beskyttelse, og som er meddelt status som fastboende udlænding, forpligter sig til at konsultere den medlemsstat, der har meddelt international beskyttelse. Hvis den pågældende tredjelandstatsborger fortsat er under international beskyttelse på tidspunktet for udvisningen, skal tredjelandstatsborgeren udvises til den medlemsstat, som oprindeligt tildelte tredjelandstatsborger status som fastboende udlænding, og denne medlemsstat skal straks og uden krav om opfyldelse af formaliteter modtage tredjelandstatsborgeren. Det følger også af artikel 12, at en medlemsstat kan udvise til et andet land end det, som tildelte den pågældende international beskyttelse i overensstemmelse med artikel 21(2) i kvalifikationsdirektivet og under iagttagelse af internationale forpligtelser. Formålet med ændringen af artikel 12 er først og fremmest at sikre overholdelse af princippet om non-refoulement.

Af den senest ændrede udgave af direktivforslaget fremgår det, *at medlemsstaterne kan beslutte ikke at give status som fastboende, såfremt den beskyttelsesstatus som følger af flygtningedefinitionsdirektivet (2004/83/EF), artikel 14, stk. 3, eller artikel 19, stk. 3, bliver inddraget eller ikke kan fornyes jf. artikel 4, 1 a.*

### **3. Gældende dansk ret og forslagets konsekvenser herfor**

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

#### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen er enig i, at EU's *allerede eksisterende* regler om status som fastboende udlænding også bør omfatte flygtninge.

#### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Medlemsstaterne er generelt enige om, at status som fastboende udlænding også bør omfatte flygtninge.

#### **6. Høring**

Sagen har senest været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) forud for rådsmødet den 8. -9. november 2010.

#### **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet har blandt andet anbefalet indføjelser af et afsnit om, at tildelingen af status som fastboende udlænding ikke må føre til fortabelse af rettigheder, som flygtninge og deres familie har i medfør af flygtningedefinitionsdirektivet, og at perioden, der giver ret til status som fastboende udlænding, skal regnes fra den første indgivelse af en ansøgning om international beskyttelse, herunder når denne første ansøgning er en ansøgning om midlertidig beskyttelse. Der foreslås også en tilføjelse af et afsnit, der lemper kravene til personer under international beskyttelse for så vidt angår efterlevelse af nationale integrationsbetingelser.

*I spørgsmålet om udvisning af familiemedlemmer har Europa-Parlamentet ønsket at udvisningen ikke skal ske automatisk. Europa-Parlamentet ønsker i artikel 12, stk. 3 en klargørelse af, at det skal være op til det enkelte familiemedlem, om de ønsker at følge den person, som udvises, under henvisning til familiesammenføringsdirektivet (2003/86/EF).*

*Formandskabet vil den 9. november 2010 genoptage uformelle trilogforhandlinger med Europa-Parlamentet med henblik på at opnå enighed, således at forslaget kan vedtages under 1. behandlingen.*

#### **8. Nærhedsprincippet**

Personer under international beskyttelse – det være sig flygtninge og personer, der nyder subsidiær beskyttelse – falder uden for anvendelsesområdet for direktiv 2003/109/EF, hvilket betyder, at medlemsstaterne på nationalt plan beslutter, hvorvidt og i givet fald på hvilke betingelser personer under international beskyttelse kan få en mere permanent status, og hvilket omfang en sådan status skal have. På nuværende tidspunkt kan de opnå denne status i nogle medlemsstater, men ikke i alle. Rådet og Kommissionen er imidlertid enige om, at personer under international beskyttelse bør have ret til status som fastboende udlænding, jf. direktiv 2003/109/EF, i alle medlemsstater på sammenlignelige vilkår. Det kræver, at der vedtages fælles regler på fællesskabsplan.



Kommissionen har anført, at en ændring af direktiv 2003/109/EF derfor er den bedste måde at sikre samme behandling af alle tredjelandsstatsborgere, der har haft lovligt ophold i en medlemsstat i et vist tidsrum.

Regeringen kan tilslutte sig Kommissionens bemærkninger for så vidt angår nærhedsprincippet. Der lægges herved vægt på, at der allerede er vedtaget regler i EU om fastboende udlændinge, og at dette forslag alene lægger op til, at der skal ske en ligebehandling af flygtninge og andre udlændinge.

#### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

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

Sagen har tidligere været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 6.-7. december 2007 og forud for både rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 17.-18. april 2008, den 5.-6. juni 2008, den 24.-25. juli 2008, den 25. september 2008 og forud for rådsmødet *den 27.-28. november 2008*.

**Dagsordenspunkt 24): Direktiv om en samlet procedure for udstedelse af en opholds- og arbejdstilladelse samt om et fælles rettighedssæt for arbejdskraftsindvandrere (Single Permit) - KOM(2007)638)\***

*Revideret notat - ændringer er markeret med kursiv i forhold til notat forud for rådsmødet den 21. september 2009.*

**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 (single permit). Det forventes, at der på mødet vil blive fokuseret på at opnå politisk enighed i Rådet om sagen. Der pågår fortsat forhandlinger med Europa-Parlamentet, der blev påbegyndt efter ikrafttræden af Lissabon-traktaten. Forslaget er omfattet af det danske forbehold og har derfor hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser for Danmark. Nærhedsprincippet vurderes at være overholdt. Regeringen er positiv over for tiltag, der forbedrer mulighederne for at tiltrække kvalificeret arbejdskraft til EU, men er skeptiske overfor den del af direktivforslaget, der vedrører rettigheder.*

**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

---

\* Forslaget er fremsat helt eller delvist med hjemmel i TEUF, afsnit V. Protokollen om Danmarks stilling, finder derfor anvendelse.

vil fremlægge en lovgivningspakke bestående af et generelt dækkende rammedirektiv og fire specifikke direktiver. Kommissionen ønsker hermed dels at fastlægge, hvilke grundlæggende rettigheder tredjelandstatsborgere skal have, når de pågældende har fået adgang til en 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.

*Den 13. juli 2010 fremsatte Kommissionen to nye direktivforslag om regulering af indrejse- og opholdsbetingelserne for henholdsvis sæsonarbejdere og virksomhedsinternt udstationerede medarbejdere (intra-corporate transferees). Derudover forventes et forslag, der regulerer indrejse- og opholdsbetingelserne for lønede praktikanter indarbejdet i en revision af studenterdirektivet, direktiv 2004/114/EF af 13. december 2004, som imidlertid først forventes fremsat af Kommissionen i løbet af 2011.*

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, blev fremsat med hjemmel i EF-traktatens artikel 63, stk. 3, litra a), og skulle efter dagældende regler vedtages med enstemmighed efter høring af Europa-Parlamentet.

*Lissabon-traktaten trådte i kraft den 1. december 2009, hvorfor hjemmelsbestemmelserne nu er Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 79, nr. 2, litra a og b.*

*Forslaget skal herefter vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet jf. TEUF artikel 294.*

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i TEUF, 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 2.-3. december 2010 forventes det, at der vil blive fokuseret på at opnå politisk enighed i Rådet, med henblik på at afslutte forhandlingerne med Europa-Parlamentet og at opnå en formel vedtagelse af direktivet.*

## **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 tredjelandsstatsborgere, 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 om tredjelandsstatsborgeres status som fastboende udlænding (artikel 1) eller for de tredjelandsstatsborgere, 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 tredjelandsstatsborgere med lovligt ophold i en medlemsstat samt adgang til arbejdsmarkedet eller tredjelandsstatsborgere, 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, som har rettigheder i medfør af national lovgivning. Forslaget finder anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der ikke udtrykkeligt er undtaget fra anvendelsesområdet. Direktivet finder anvendelse på alle tredjelandsstatsborgere, 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 tredjelandsstatsborgeren har ret til at arbejde, og ikke om opholdstilladelsen er betinget af beskæftigelse, eller om denne ret udnyttes jf. definitionen på en *tredjelandsstatsborger* 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 tredjelandsstatsborgere, der er arbejdssøgende eller dem, der efterfølgende er blevet arbejdsløse.

Der er på baggrund af en justering af anvendelsesområdet enighed om, at direktivet alene skal finde anvendelse på tredjelandsstatsborgere, der søger om opholdstilladelse på baggrund af beskæftigelse, og tredjelandsstatsborgere, der har fået en samlet opholds- og arbejdstilladelse udstedt i medfør af direktivet (Single Permit Holder), jf. definitionen i artikel 2, litra b, og artikel 3, stk. 1, litra a, b, og c.

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 tredjelandsstatsborgere, der ansøger om opholdstilladelse under henvisning til beskæftigelse, jf. artikel 3, stk. 1, litra a. Tredjelandsstatsborgere, 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. Artikel 7 er i det nuværende udkast til forslaget udgået.

Ifølge forslaget skal der være ligebehandling af arbejdstagere fra tredjelandstatsborgere jf. artikel 3, stk. 1, litra b og c, 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 tredjelandstatsborgere. 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 tredjelandstatsborgere, der er meddelt opholdstilladelse i medfør af direktiv 2004/114/EF (studier, elevudveksling, ulønnet erhvervsuddannelse eller volontærtjeneste), 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.

Der er desuden blevet stillet forslag om, at direktivet ændres således, at medlemsstaterne får ret til at stille betingelser for tredjelandstatsborgeres optagelse på uddannelsesinstitutioner i medfør af national lovgivning såsom betaling af deltagergebyr. *I sin nuværende form giver direktivet mulighed for at tage et nationalt forbehold i forhold til at give lige rettigheder på uddannelsesområdet jf. art. 12 stk. 2, litra b. Dette element drøftes med Europa-Parlamentet.*

Medlemsstaterne kan også indføre begrænsninger i ligebehandlingen i forhold til egne statsborgere i litra e (sociale sikringsgrene som defineret i Rådets forordning (EØF) nr. 1409/71, såsom barselsordning, arbejdsskedeforsikring og lignende, dog ikke arbejdsløshedsunderstøttelse) til alene at omfatte tredjelandstatsborgere, der er i beskæftigelse, litra g (ændret til litra f) (adgang til varer og tjenesteydelser, der stilles til rådighed for offentligheden) (der er stillet forslag om at begrænse denne ret i forhold til boligstøtte) og for så vidt angår ligebehandling i medfør af litra h (ændret til litra g) (støtte fra arbejdsformidlingskontorer) til kun at omfatte tredjelandstatsborgere, der har tilladelse til at arbejde uden nogen begrænsninger, jf. artikel 12, stk. 2.

Rådets Juridiske Tjeneste fremkom den 28. januar 2009 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 *den tidlige* EF-traktats artikel 63, stk. 3, idet forslaget også skal omfatte personer, der endnu ikke har opnået en single permit og ikke har opnået et opholdsgrundlag i medfør af EU-retten.

Rådets Juridiske Tjenestes udtalelse om anvendelse af hjemmelsgrundlaget i forhold til direktivets forslag til anvendelsesområde er *med vedtagelse af Lissabon-traktaten ikke længe-*

re relevant, da der er sket en ændring i hjemmelsgrundlaget, således at der nu også er hjemmel til, at forslaget kan omfatte rettigheder for tredjelandsstatsborgere, der ikke har opnået en opholdstilladelse efter EU-retten, men alene i medfør af nationale regler, jf. TEUF artikel 79, nr. 2, litra b.

### **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, *men er skeptiske overfor den del af forslaget, der vedrører rettigheder. Dette er bl.a. begrundet i, at der nu lægges op til indrømmelse af en lang række rettigheder med en tilsvarende lang række mulige undtagelser til disse rettigheder, hvilket gør regelsættet unødigt kompliceret og ikke kommer til at indebære lige rettigheder i alle EU-lande.*

### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der foreligger ikke offentlige tilkendegivelser om de andres holdninger.

### **6. Høring**

Sagen har senest været drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandrings-samarbejdet (SPAIS) den 11. november 2010.

### **7. Europa-Parlamentet**

*Europa-Parlamentet skulle høres i sagen i medfør af den tidligere EF-traktat og fremkom med deres udtalelse i sagen den 20. november 2008.*

*Lissabon-traktaten trådte i kraft den 1. december 2009, hvorfor forslaget herefter skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige lovgivningsprocedure med Europa-Parlamentet jf. TEUF artikel 294.*

*Europa-Parlamentets Udvalg om Beskæftigelse og Sociale Anliggender (EMPL) og Udvalget for Borgernes Rettigheder og Retlige og Indre Anliggender (LIBE) er efterfølgende fremkommet med en lang række ændringsforslag til direktivet, da det anføres, at undtagelserne fra anvendelsesområdet og de restriktioner, som gælder enkelte specifikke persongrupper skader direktivets grundlæggende formål. Dette har blandt andet resulteret i et ændringsforslag om, at flygtninge, sæsonarbejdere og udstationerede bør være omfattet af anvendelsesområdet. Der er endvidere stillet forslag om adgangen til at begrænse ligebehandling af tredjelandsstatsborgere i forhold til uddannelse, således at muligheden for at fastholde brugerbetaling fjernes jf. art. 3. Med et af ændringsforslagene ønskes der endvidere indført, at med-*

*lemsstaterne skal sikre, at en tilsidesættelse af direktivet skal underlægges sanktioner, som har en afskrækkende virkning jf. art. 12, stk. 2 a.*

*Ændringsforslagene blev debatteres i Europa-Parlamentet den 24. marts 2010, og den 5. oktober 2010 var de seneste ændringsforslag til afstemning i LIBE-Udvalget.*

## **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 tredjelandsstatsborgere, 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 tredjelandsstatsborgere.

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

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 om 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, den 6. april 2009 og den 21. september 2009.

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

## **Dagsordenspunkt 25) Oprettelse af et it-agentur på området frihed, sikkerhed og retfærdighed (KOM(2010)93)**

*Revideret notat. Ændringer i forhold til notat forud for rådsmøde den 3. til 4. juni 2010 er markeret med kursiv.*

### **Resumé:**

*Kommissionen har stillet forslag om oprettelse af et agentur, som skal stå for den operationelle forvaltning af de store informationssystemer inden for området for retlige og indre anliggender, dvs. anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II), visuminformationssystemet (VIS) og Eurodac-fingeraftrykssystemet samt eventuelt kommende it-systemer på operationelt niveau. Danmark deltager i den operationelle anvendelse af de eksisterende systemer. Forslaget er en del af en lovgivningspakke, der blev fremsat før Lissabon-traktatens ikrafttræden, hvor det ene forslag vedrører Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af agenturet (KOM(2009)293), og det andet forslag vedrører Rådets afgørelse om overdragelse af forvaltningen af SIS II og VIS (KOM(2009)294), hvis indhold også efter Lissabon-traktatens ikrafttræden vil blive omfattet af forbeholdet. Forslaget er efter Lissabon-traktatens ikrafttræden blevet genfremsat af Kommissionen den 19. marts 2010 (KOM (2010) 93). På rådsmødet den 2. til 3. december 2010 forventes formandskabet at søge at opnå enighed om en generel indstilling i Rådet med henblik på de videre forhandlinger om forslaget med Europa-Parlamentet. Det kan ikke udelukkes, at placeringen af agenturet uformelt vil blive drøftet. Estland og Frankrig har anmeldt værtskandidatur. Forslagene vurderes hverken at have lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet skønnes overholdt. Regeringen er som udgangspunkt positiv over for tiltag, der kan sikre en mere effektiv forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac.*

### **1. Baggrund**

I forbindelse med vedtagelsen af anden generation af Schengen-informationssystemet (SIS II) og visuminformationssystemet (VIS) blev der tilknyttet fælles erklæringer fra Europa-Parlamentet, Rådet og Kommissionen om oprettelse af et agentur med ansvaret for driften af disse systemer på lang sigt.

Rådet (retlige og indre anliggender) vedtog den 5.-6. juni 2008 et sæt konklusioner om forvaltningen af EU-medlemsstaternes ydre grænser og opfordrede heri Kommissionen til at forelægge de forslag til lovgivning, der er nødvendige for den langsigtede operationelle forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac og eventuelt andre omfattende it-systemer på området for retlige og indre anliggender på grundlag af en konsekvensanalyse med en grundig analyse af mulige alternative løsningsforslag set fra et finansielt, operationelt og organisatorisk synspunkt.

Kommissionen fremsatte på den baggrund fremsat et forslag til forordning om oprettelse af et reguleringsagentur, som skal fungere som forvaltningsmyndighed for SIS II, VIS og Eurodac (KOM(2009)293).



Forslaget blev fremsat på baggrund af en konsekvensanalyse i forhold til forskellige løsninger, der viste, at et nyt reguleringsagentur bedst vil kunne varetage en forvaltningsmyndigheds opgaver i forbindelse med disse systemer på lang sigt.

Kommissionens fremsatte desuden forslag til Rådets afgørelse om overdragelse af forvaltningen af SIS II og VIS inden for rammerne af afsnit VI i EU-traktaten til dette agentur (KOM(2009)294) er fremsat med hjemmel i artikel 30, stk. 1, litra a) og b) og artikel 34, stk. 2, litra c) i EU-traktatens afsnit VI (om det mellemfolkelige EU-samarbejde om politi og straf-feret).

*De to forslag er efter Lissabon-traktatens ikrafttræden blevet genfremsat af Kommissionen den 19. marts 2010 (KOM (2010) 93) (Ændret forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om oprettelse af et agentur for den operationelle forvaltning af store it-systemer inden for området frihed, sikkerhed og retfærdighed) med hjemmel i Traktaten om Den Europæiske Unions Funktionsmåde (TEUF) artikel 77, stk. 2, litra a, og b, artikel 78, stk. 2, litra e, artikel 79, stk. 2, litra c, artikel 74, artikel 82, stk. 1, litra d og artikel 87, stk. 2, litra a.*

Forslaget skal vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige beslutningsprocedure med Europa-Parlamentet, jf. TEUF artikel 294.

Ifølge artikel 1 i Protokollen om Danmarks Stilling deltager Danmark ikke i Rådets vedtagelse af foranstaltninger, der foreslås i henhold til afsnit V i TEUF, 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.

I det omfang Rådet har truffet afgørelse om et forslag om eller initiativ til udbygning af Schengen-reglerne efter bestemmelserne i afsnit V i TEUF, træffer Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling inden seks måneder afgørelse om, hvorvidt det vil gennemføre denne afgørelse i sin nationale lovgivning. Hvis Danmark beslutter sig herfor, vil afgørelsen skabe en folkeretlig forpligtelse mellem Danmark og de øvrige medlemsstater.

Det fremgår af forslagens præambel, at der er tale om et forslag til udbygning af Schengen-reglerne.

Danmark har gennemført forordningerne om SIS II og VIS i medfør af artikel 5 i Protokollen om Danmarks Stilling på mellemstatsligt grundlag (efter ikrafttræden af Lissabon-traktaten artikel 4 i Protokollen), mens Danmark anvender den nuværende Eurodac-forordning i medfør af en såkaldt parallelaftale indgået med Fællesskabet på mellemstatsligt grundlag i 2006.

*På rådsmødet den 2. - 3. december 2010 forventes formandskabet at søge at opnå enighed om en generel indstilling i Rådet med henblik på de videre forhandlinger om forslaget med Europa-Parlamentet. Det kan ikke udelukkes, at placeringen af agenturet uformelt vil blive drøftet.*

## **2. Formål og indhold**

Forslaget til forordning har til formål at etablere et agentur, som er ansvarligt for den operationelle forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac og for udvikling og drift af andre store it-systemer på området for retlige og indre anliggender. Forslaget sigter mod at skabe en fælles struktur og fastlægge rammen for agenturets udvikling og operationelle forvaltning. Der er efterfølgende stillet forslag om, at *formålsbestemmelsen (artikel 1)* skal indeholde en definition af agenturets opgaver.

Agenturet skal sørge for, at systemerne fungerer døgnet rundt alle ugens syv dage, så der sikres en kontinuerlig, uafbrudt udveksling af oplysninger. Agenturet vil bl.a. få pålagt ansvar for vedtagelse af sikkerhedsforanstaltninger, rapporteringer, offentliggørelse, overvågning, informationsopgaver, afholdelse af kurser og overvågning af forskning. Ved at samle systemerne i et fælles agentur, kan faciliteter og personale deles. Der lægges op til en ledelsesstruktur med deltagelse af både EU-lande, som deltager i systemerne i forskelligt omfang og på forskellig vis, og associerede Schengen-lande.

De eksisterende centrale systemer for SIS II og VIS er placeret i henholdsvis Strasbourg i Frankrig (CS-SIS og det centrale VIS) og i Sankt Johann im Pongau i Østrig (backup-systemer til CS-SIS og til det centrale VIS). Eurodac forvaltes i dag af Kommissionen i Bruxelles.

Det vil senere skulle besluttes, hvor det foreslåede nye agentur skal placeres.

Forslagets kapitel 2 (artikel 2-6) indeholder en beskrivelse af agenturets opgaver, der i hovedtræk indeholder følgende:

Agenturet har til opgave at udføre de opgaver, der er pålagt forvaltningsmyndigheden ved forordning (EF) nr. 1987/2006 om etablering af SIS II, afholde fælles kurser for medarbejdere, uddanne eksperter i SIS II, udføre de opgaver, som er pålagt ved forordning (EF) nr. 767/2008 om VIS, udføre opgaver vedrørende uddannelse i anvendelsen af VIS, udføre de opgaver, som er pålagt ved forordningen om Eurodac-fingeraftrykssystemet, overvåge udviklingen inden for forskning, som er relevant for operationel forvaltning af it-systemer, løbende holde Kommissionen informeret om udviklingen inden for en sådan forskning og gennemføre pilotordninger for udviklingen af operationel forvaltning af it-systemer.

Forslagets kapitel 3 (artikel 7-16) indeholder en beskrivelse af agenturets struktur og organisation, der i hovedtræk indeholder følgende:

Agenturet er et *EU*-organ og har status af juridisk person og repræsenteres af sin administrerende direktør (artikel 7). Agenturets ledelse består af en bestyrelse, en administrerende direktør og rådgivende grupper (artikel 8).

Bestyrelsen har blandt andet beføjelse til at udnævne og afskedige den administrerende direktør, udøve disciplinærmyndighed over direktøren, fastlægge agenturets organisationsplan og forretningsorden efter høring af Kommissionen, vedtage en flerårig personalepolitik, vedtage det årlige arbejdsprogram og aktivitetsrapport efter nærmere fastlagte procedurer, ud-

pege en regnskabsfører, vedtage en sikkerhedsplan, udpege en databeskyttelsesansvarlig og offentliggøre statistikker (artikel 9).

Bestyrelsen sammensættes af en repræsentant udpeget af hver medlemsstat og to repræsentanter udpeget af Kommissionen på baggrund af relevant erfaring og ekspertise inden for it-systemer. Medlemmerne har mandat i fire år. De associerede Schengen-lande deltager i agenturet og udpeger hver en repræsentant for bestyrelsen.

Bestyrelsen vælger en formand blandt sine medlemmer, der får et fireårigt mandat og mulighed for to perioder (artikel 11). Formanden indkalder til minimum to årlige ordinære bestyrelsesmøder, og agenturets direktør deltager i disse møder. Bestyrelsens medlemmer kan bistås af eksperter fra de rådgivende grupper ved møderne, og enhver person, hvis synspunkt har interesse, kan deltage i møderne som observatør (artikel 12). *Af artikel 12 fremgår endvidere, at Europol og Eurojust tildes observatørstatus på møder i agenturets bestyrelse, når et spørgsmål om SIS II er på dagsordenen i forbindelse med, at anvendelse af afgørelse 2007/533/RIA er på dagsordenen. Europol tildes observatørstatus på bestyrelsens møder, når et spørgsmål vedrørende VIS i forbindelse med anvendelsen af Rådets afgørelse 2008/633/RIA er på dagsordenen.*

Bestyrelsens afgørelser træffes ved simpelt flertal. Hvert stemmeberettigede medlem har som udgangspunkt én stemme, men dette er modificeret ved en særlig bestemmelse, hvorefter ethvert medlem, der er udpeget af en medlemsstat, som deltager i vedtagelsen af en retsakt vedrørende et it-system, som forvaltes af agenturet, kan stemme om et spørgsmål vedrørende det pågældende it-system (artikel 13).

Den administrerende direktør er uafhængig, har til opgave at lede og repræsentere agenturet dagligt og har det fulde ansvar for agenturets opgaver i form af bl.a. at gennemføre procedurer, beslutninger og strategier vedtaget af bestyrelsen, fastlægge et effektivt system, som gør regelmæssig overvågning og evaluering af it-systemerne mulig, og forvalte personalemæssige spørgsmål. Direktøren skal bl.a. fremlægge udkast til årligt arbejdsprogram, årlig aktivitetsrapport, budget, en flerårig plan for personalepolitik, rammer for evalueringen af agenturet og sikkerhedsforanstaltninger for bestyrelsen med henblik på vedtagelse (artikel 14). Direktøren udnævnes af bestyrelsen for fem år med mulighed for én forlængelse på højst tre år iblandt kandidater foreslået af Kommissionen. Bestyrelsen kan afskedige den administrerende direktør (artikel 15).

Medlemsstaterne, de associerede Schengen-lande og Kommissionen udpeger hver et medlem af rådgivende grupper for henholdsvis SIS II, VIS, Eurodac og andre it-systemer, som udvikles eller forvaltes af agenturet. *De rådgivende grupper har til opgave at yde bestyrelsen ekspertise vedrørende disse it-systemer. Både Europol og Eurojust kan udpege en repræsentant for den relevante rådgivende gruppe om SIS II. Europol kan udpege en repræsentant til den relevante rådgivende gruppe under agenturet for VIS Proceduren for de rådgivende grupper arbejde fastlægges i forretningsordenen (artikel 16).*

Forslagets kapitel 4 (artikel 17-27) indeholder forordningens regulering af agenturets drift, der i hovedtræk indeholder følgende:

Der henvises til de nærmere *EU*-retlige regler for ansættelsesvilkår og tavshedspligt for agenturets personale (artikel 17). Bestyrelsesmedlemmer, direktøren og medlemmerne af de rådgivende grupper skal handle i offentlighedens interesse (artikel 18). Der fastlægges en hjemstedsaftale med det værtsland, som skal huse agenturet og regulere dispositioner i forbindelse med tilvejebringelse af lokaler og faciliteter og regler for direktøren og personalet (artikel 19). Agenturets ansvar i kontraktforhold bestemmes af den lovgivning, som finder anvendelse på den pågældende kontrakt. EU-Domstolen har kompetence til at træffe afgørelse i henhold til en voldgiftsbestemmelse i en af agenturet indgået kontrakt (artikel 21).

Den sprogordning, som finder anvendelse for Det Europæiske Økonomiske Fællesskab, gælder for agenturet. Det årlige arbejdsprogram og den årlige aktivitetsrapport skal udarbejdes på alle *Unionens* officielle sprog (artikel 22). EU's regler om aktindsigt finder anvendelse på agenturets dokumenter (artikel 23). Agenturet tager selv stilling til kommunikation til offentligheden inden for ansvarsområdet (artikel 24). EU's forordning vedrørende beskyttelse af fysiske personer i forbindelse med behandling af personoplysninger finder anvendelse (artikel 25). Agenturet skal evalueres efter tre års drift (artikel 27).

Forslagets kapitel 5 (artikel 28-31) indeholder forordningens finansielle bestemmelser, der i hovedtræk indeholder følgende:

Agenturet modtager midler fra EU's almindelige budget og bidrag fra de lande, der er associeret i gennemførelsen af Schengen-reglerne og foranstaltningerne vedrørende Eurodac samt eventuelle *frivillige* finansielle bidrag fra medlemsstaterne. Der fastlægges i øvrigt nærmere regler om bestyrelsens, Kommissionens og budgetmyndighedens inddragelse med tidsfrister og angivelse af, hvilke oplysninger der skal foreligge (artikel 28). Budgettet gennemføres af den administrerende direktør. Der fastlægges nærmere regler for afgivelse af årsregnskab mv. Det endelige årsregnskab skal offentliggøres (artikel 29).

Forslagets kapitel 6 (artikel 32-34) indeholder forordningens afsluttende bestemmelser.

Kommissionen har ansvaret for oprettelsen af agenturet og den indledende drift, indtil agenturet har operativ kapacitet til at gennemføre sit eget budget. Kommissionen udpeger en fungerende administrativ direktør, indtil bestyrelsen er nedsat og har udnyttet sit mandat til at udnævne en direktør (artikel 32). Der træffes foranstaltninger for bl.a. at præcisere arten og omfanget af og de detaljerede regler for associerede Schengen-landes deltagelse i agenturets arbejde, herunder bestemmelser om finansielle bidrag og personale (artikel 33) og *stemmerettigheder*.

Agenturet skal indlede sin virksomhed den 1. januar 2012 (artikel 34).

Der er til forslaget vedlagt en finansieringsoversigt for finansieringen af agenturet.

### **3. Gældende dansk ret og forslagernes konsekvenser herfor**

Forslaget er omfattet af det danske forbehold. Eventuel senere vedtagelse af forslaget har ikke lovgivningsmæssige konsekvenser, da Danmark efter Protokollen om Danmarks Stilling

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

Da der er tale om en retsakt, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling inden 6 måneder efter forordningens vedtagelse tage stilling til, hvorvidt forordningen skal gennemføres i national lovgivning.

Hvis Danmark herefter beslutter sig for at deltage i agenturet på mellemstatsligt grundlag, vurderes en sådan tilknytning på mellemstatsligt grundlag alene *at nødvendiggøre mindre lovændringer af teknisk karakter*

#### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen er som udgangspunkt positiv over for tiltag, der kan sikre en mere effektiv forvaltning af SIS II, VIS og Eurodac.

#### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Der er ikke kendskab til officielle tilkendegivelser om forslagene fra andre lande.

#### **6. Høring**

Sagen har den 12. november 2010 været sendt i skriftlig høring i drøftet i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 2. til 3. december 2010.

#### **7. Europa-Parlamentet**

Forslaget ventes at skulle vedtages med kvalificeret flertal i overensstemmelse med den almindelige beslutningsprocedure med Europa-Parlamentet, jf. TEUF artikel 294.

*Europa-Parlamentet afholdt den 11. oktober 2010 vejledende afstemning i Europa-Parlamentets LIBE-Udvalg om udkastet til betænkning om det nævnte forslag til forordning, og ordføreren fik mandat til at indlede forhandlinger om forslaget med Rådet og Kommissionen.*

*Fra udkastet til betænkning kan fremhæves, at der lægges op til en accept af, at Rådet kan beslutte placeringen af agenturets hjemsted, men at placeringen bør centraliseres, bortset fra back up enheder, at lokationen bør leve op til en række kvalitetsmæssige krav og i øvrigt være omkostningseffektiv.*

*I betækningsudkastet anføres vedrørende stemmerettighederne i agenturets bestyrelse, at hvert medlem har stemmerettigheder, for så vidt som den medlemsstat, det pågældende medlem kommer fra, er bundet af en retsakt vedrørende dette it-systems etablering, udvik-*

ling, og drift, men at hvis medlemsstater kun deltager i en del af it-systemet, kan medlemmet kun stemme for så vidt angår anliggender vedrørende denne del.

## **8. Nærhedsprincippet**

Kommissionen anfører, at målet med overdragelsen af den operationelle forvaltning af it-systemerne ikke kan opfyldes af medlemsstaterne selv.

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

Regeringen finder, at nærhedsprincippet er overholdt.

## **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Agenturet skal finansieres over fællesskabsbudgettet. Det er planlagt at oprette agenturet i budgetåret 2011.

Ifølge Kommissionen er de anslåede samlede finansielle omkostninger i forbindelse med forslaget 113 mio. euro (2009-prisniveau) i perioden fra 2010-2013. Kommissionen anfører, at de bevillinger, som er nødvendige for at dække agenturets aktiviteter, tages fra de bevillinger, som i den finansielle programmering er afsat til SIS II, VIS og Eurodac.

Kommissionens forslag om oprettelse af agenturet har som udgangspunkt hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da forslaget er omfattet af det danske forbehold for retlige og indre anliggender.

På denne baggrund vil Danmark som udgangspunkt skulle modtage refusion fra EU svarende til to procent af de samlede finansielle omkostninger forbundet med forslaget, dvs. cirka 2,26 mio. euro.

Da der er tale om en retsakt, der udgør en videreudvikling af Schengen-reglerne, skal Danmark i henhold til artikel 4 i Protokollen om Danmarks Stilling tage stilling til, hvorvidt forordningen skal gennemføres i national lovgivning inden seks måneder efter forordningens vedtagelse kan Danmark.

Hvis Danmark træffer beslutning herom, vil Danmark ikke modtage den ovennævnte refusion på ca. 2,26 mio. euro fra EU, idet det bemærkes, at Danmark allerede har truffet beslutning om at deltage i SIS II, VIS og Eurodac og dermed allerede bidrager til finansieringen heraf.

Forslaget har ikke samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark.

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

Folketingets Europaudvalg, Retsudvalget og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik blev orienteret om forslaget forud for rådsmøderne (retlige og indre anliggender) den 30. november 2009 til 1. december 2009 og den 3. til 4. juni 2010.

**Dagsordenspunkt 26): Kommissionens rapport om gennemførelsen af Rådets konklusioner om 29 foranstaltninger til styrkelse af beskyttelsen af de ydre grænser og bekæmpelse af ulovlig indvandring**

Nyt notat.

**Resumé:**

*Problematikken vedrørende ulovlig indvandring via Middelhavet drøftes løbende i rådsregi. Senest blev der på rådsmøde den 25.-26. februar 2010 (retlige og indre anliggender) vedtaget rådskonklusioner om 29 foranstaltninger til styrkelse af beskyttelsen af de ydre grænser og bekæmpelse af ulovlig indvandring. Det fremgik af rådskonklusionerne, at Kommissionen blev opfordret til at rapportere om implementeringen af rådskonklusionerne inden udgangen af 2010. Efter rådsmødet den 25.-26. februar 2010 er der sket en række tiltag for at følge op på konklusionerne. Sagen vurderes ikke at have hverken lovgivningsmæssige eller statsfinansielle konsekvenser. Nærhedsprincippet er ikke relevant for sagen. Regeringen støtter en effektiv opfølgning på rådskonklusionerne af 25.-26. februar 2010.*

**1. Baggrund**

Som følge af stort pres på de ydre grænser grundet mange ulovlige indrejser bl.a. ad søvejen har Cypern, Grækenland, Malta og Italien siden starten af 2009 gentagne gange bragt problematikken op i EU-regi og anmodet om yderligere solidaritetstiltag og byrdefordeling i bestræbelserne på at dæmme op for tilstrømningen.

Sagen er således blevet drøftet i Rådet flere gange i løbet af 2009 og indgår endvidere i Det Europæiske Råds konklusioner fra dets møder henholdsvis den 18.-19. juni 2009 og den 29.-30. oktober 2009, ligesom der i Stockholm-programmet, der blev vedtaget af Det Europæiske Råd i december 2009, er sat fokus på effektive politikker til bekæmpelse af ulovlig indvandring.

Forud for det uformelle rådsmøde den 21.-22. januar 2010 fremsendte Frankrig og Grækenland et fælles brev til det spanske formandskab med anmodning om, at sagen på ny blev sat på dagsordenen.

På det efterfølgende rådsmøde (retlige og indre anliggender) den 25.-26. februar 2010 blev der vedtaget konklusioner om 29 foranstaltninger til styrkelse af beskyttelsen af de ydre grænser og bekæmpelse af ulovlig indvandring. Det fremgik af rådskonklusionerne, at Kommissionen blev opfordret til at rapportere om implementeringen af rådskonklusionerne inden udgangen af 2010.

Da der er tale om opfølgning på rådskonklusioner, er spørgsmålet om det danske forbehold for retlige og indre anliggender ikke relevant, men de enkelte elementer i rådskonklusionerne vil ved udmøntningen kunne blive omfattet af forbeholdet, hvis der er tale om vedtagelse af retsakter med hjemmel i afsnit V i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde.



På rådsmødet den 2.- 3. december 2010 ventes Kommissionen at redegøre for status på opfølgningen på de 29 foranstaltninger.

## **2. Formål og indhold**

I Det Europæiske Råds konklusioner af 18.-19. juni 2009 fremgik det, at den seneste tids hændelser i Middelhavet var en understregning af, at det hastede med at øge bestræbelserne på at forhindre og bekæmpe ulovlig indvandring på en effektiv måde ved EU's søgrænser mod syd og dermed forhindre fremtidig menneskelige tragedier, samt at en beslutsom europæisk reaktion baseret på fasthed, solidaritet og fælles ansvar og i overensstemmelse med den europæiske pagt om indvandring og asyl og den samlede migrationsstrategi måtte fremmes.

Det Europæiske Råd tilskyndede endvidere til en hurtig oprettelse af Det Europæiske Asylstøttekontor, til forstærkede grænsekontroloperationer koordineret af Frontex og til en betydelig styrkelse af samarbejdet med de vigtigste oprindelses- og transitlande.

I Det Europæiske Råds konklusioner af 29.-30. oktober 2009 blev der opfordret til en styrkelse af Frontex, hvilket skulle baseres på udarbejdelse af klare regler for deltagelse i fælles operationer til søs, øget operativt samarbejde med oprindelses- og transitlande og undersøgelse af muligheden for regelmæssige Frontex-finansierede tilbagesendelsesoperationer.

I Stockholm-programmet fra december 2009 blev vigtigheden af en effektiv og bæredygtig udsendelsespolitik og i denne forbindelse vigtigheden af integreret grænseforvaltning og samarbejde med oprindelses- og transitlande, herunder i form af kapacitetsopbygning, fremhævet.

Af det fransk-græske brev forud for det uformelle rådsmøde den 21.-22. januar 2010 fremgik det, at de to lande ønskede udarbejdelse af en præcis køreplan for implementering af ovennævnte konklusioner fra Det Europæiske Råd. I den forbindelse blev der nævnt et øget samarbejde mellem Frontex og oprindelses- og transitlande, herunder særligt Libyen og Tyrkiet, samt fokus på fælles Frontex-finansierede tilbagesendelsesoperationer. Ulovlige indrejser fra Tyrkiet til Grækenland blev fremhævet som værende særlig problematiske.

I rådskonklusionerne fra den 25.-26. februar 2010 blev det understreget, at det var vigtigt hurtigt at få iværksat en række af de initiativer, der blev nævnt i Stockholm-programmet, herunder øgede ressourcer og effektiv anvendelse af ressourcer i form af personel og teknisk udstyr til Frontex til brug for fælles operationer, ændring af Frontex-forordningen, fælles tiltag vedrørende træning af grænsemyndigheder, etablering af et regionalt Frontex-kontor som et pilotprojekt, samt udvikling af grænseovervågningssystemet Eurosur ved syd- og østgrænserne. Der henvistes også til behovet for samarbejde mellem Europol, Eurojust og Frontex i forhold til bekæmpelse af menneskesmugling, og at medlemslandene gør bedre brug af grænsefonden. Endelig blev der i konklusionerne lagt op til at styrke samarbejdet med udvalgte tredjelande med omdrejningspunkt i EU's samlede migrationsstrategi, herunder Libyen og Tyrkiet, som blev nævnt specifikt.

Som opfølgning på rådskonklusionerne fra den 25.-26. februar 2010 kan nævnes, at Kommissionen den 24. februar 2010 fremsatte forslag til ændring af Frontex-forordningen. På rådsmødet (retlige og indre anliggender) den 8.-9. november 2010 blev der orienteret om status på sagen. Forslaget behandles fortsat på embedsmandsniveau, og Europa-Parlamentet har endnu ikke gennemført en førstebehandling af forslaget.

I februar 2010 besluttede Frontex at etablere sit første og hidtil eneste regionale kontor i Piræus, Grækenland.

I Rådets stående komité for operationelt samarbejde om den indre sikkerhed (COSI) er der blevet udvalgt en række af konklusionerne fra rådsmødet den 25.-26. februar 2010 med en særlig sikkerhedsvinkel, som man arbejder videre med i komitéen. Der er opnået enighed om at arbejde videre med en række konklusioner om informationsudveksling, Frontex' fælles operationer og samarbejdet med tredjelande.

Kommissionen har endvidere kontaktet myndighederne i Tyrkiet og Libyen med henblik på at indgå i en dialog om et samarbejde om migrationsspørgsmål, herunder vedrørende udsendelsesspørgsmålet. Den 19. februar 2010 havde Kommissionens generaldirektør for retlige og indre anliggender et møde med Tyrkiet, hvor en indgåelse af en tilbagetagelsesaftale var på dagsordenen, uden at det mandede ud i enighed om en tilbagetagelsesaftale. I oktober 2010 besøgte kommissæren for retlige og indre anliggende Libyen for at indlede en dialog med landet om blandt andet ulovlig indvandring, og der blev opnået enighed om at indlede et samarbejde om migration.

Ifølge de seneste oplysninger fra Frontex er der i første halvår af 2010 på europæisk plan konstateret en nedgang på omkring 20 % i antallet af påviste ulovlige grænseoverskridelser. I det græske ø-hav er situationen væsentligt forbedret, hvilket blandt andet skyldes en øget overvågning til søs, herunder i forbindelse med Frontex-operationer i området. Ved landegrænsen mellem Tyrkiet og Grækenland er der imidlertid konstateret en stigning i påviste ulovlige grænseoverskridelser, hvilket ifølge Frontex forklares med, at kun få bliver registreret eller tilbageholdt ved denne landegrænse.

Den 24. oktober 2010 anmodede den græske regering Kommissionen om, at Frontex aktiverede og indsatte det hurtige grænseindsatshold (i henhold til RABIT-forordningen) som følge af det ekstraordinære store pres på den græsk-tyrkiske landegrænse. Ved henvendelse af 25. oktober 2010 til medlemsstaterne anmodede Frontex' administrerende direktør om, at medlemsstaterne snarest stillede med mindst 200 personer til det hurtige grænseindsatshold ved den græsk-tyrkiske landegrænse frem til udgangen af december 2010. Rigspolitiet har oplyst at have sendt 4 personer af sted i 4 uger fra den 1. november 2010. Rigspolitiet arbejder endvidere på, at de 4 personer kan afløses af 3 personer i 4 uger. Forsvarsministeriet har herudover den 4. november 2010 efter anmodning fra Frontex afsendt tre mobile kontomoduler til brug for operationen.

### **3. Gældende dansk ret og sagens konsekvenser herfor**

Da der alene er tale om en status, er spørgsmålet om gældende dansk ret ikke relevant.

### **4. Regeringens foreløbige generelle holdning**

Regeringen støtter en effektiv opfølgning på rådskonklusionerne af 25.-26. februar 2010.

### **5. Generelle forventninger til andre landes holdning**

Det forventes, at de andre lande vil støtte en effektiv opfølgning på rådskonklusionerne af 25.-26. februar 2010.

### **6. Høring**

Sagen har senest været sendt i skriftlig høring i Specialudvalget vedrørende Asyl- og Indvandringssamarbejdet (SPAIS) forud for rådsmødet (retlige og indre anliggender) den. 2. -3. december 2010.

### **7. Europa-Parlamentet**

Europa-Parlamentet skal ikke høres om sagen.

### **8. Nærhedsprincippet**

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

### **9. Statsfinansielle eller samfundsøkonomiske konsekvenser**

Sagen har hverken statsfinansielle, samfundsøkonomiske, miljømæssige eller forbrugerbeskyttelsesmæssige konsekvenser for Danmark, da der er tale om status fra Kommissionen.

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

Spørgsmålet vedrørende bekæmpelse af ulovlig indvandring via Middelhavet har senest været forelagt for Folketingets Europaudvalg og Folketingets Udvalg for Udlændinge- og Integrationspolitik forud for Rådsmøde (retlige og indre anliggende) den 25.-26. februar 2010.