



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 1.6.2011
KOM(2011) 320 endelig

BILAG

Detaljeret redegørelse for det ændrede forslag

Ledsagedokument til

Ændret forslag til

EUROPA-PARLAMENTETS OG RÅDETS DIREKTIV

om fastlæggelse af standarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne

(Omarbejdning)

I denne detaljerede redegørelse sammenlignes Kommissionens ændrede forslag med Kommissionens forslag fra 2008 om ændring af direktiv 2003/9/EF.

Artikel 2

a) I definitionen af "ansøgning om international beskyttelse" henvises der specifikt til "artikel 2, litra h)," i anerkendelsesdirektivet.

b) "ansøger om international beskyttelse" er tilføjet, eftersom dette udtryk anvendes i direktivet.

c) - For klarhedens skyld er definitionen af familiemedlemmer opdelt i to grupper alt efter, om i) ansøgeren er voksen, eller ii) ansøgeren er mindreårig.

- Under hensyntagen til Europa-Parlamentets holdning og en række medlemsstaters bekymring er der tilføjet en betingelse i definitionen af familiemedlemmer for så vidt angår gifte mindreårige, nemlig at disse betragtes som familiemedlemmer, *forudsat at de ikke er ledsaget af deres ægtefælle*, og at det er i deres tarv [og ikke kun, at det er i deres tarv].

g) Definitionen af "procedurer og klager" udgår, fordi den er forældet [klager og procedurer er fastsat i EU-retten, ikke i national ret, medmindre andet er anført i direktivet].

e) I definitionen af uledsaget mindreårig er "sædvane" erstattet med "national praksis i den pågældende medlemsstat" af hensyn til klarheden.

j) og k) Der indsættes to nye definitioner, henholdsvis "repræsentant" og "ansøger med særlige modtagelsesbehov".

Artikel 3

I direktivets anvendelsesområde nævnes "territorialfarvande" for at sikre overensstemmelse med artikel 3 i det ændrede forslag til asylproceduredirektivet.

Artikel 5

Ordene "så vidt muligt" udgår efter ønske fra Europa-Parlamentet.

Ordene "den kompetente myndighed" udgår i overensstemmelse med det ændrede forslag til asylproceduredirektivet.

Det anføres, at informationen skal gives "på et sprog, som asylansøgerne forstår eller med rimelighed forventes at forstå" i overensstemmelse med Parlamentets holdning [i stedet for "på et sprog, som asylansøgerne med rimelighed kan forventes at forstå"].

Artikel 6

Med henblik på at forenkle bestemmelsen udgår punktummet "Indehaveren af dokumentet får adgang til de rettigheder og fordele, som asylansøgere har i henhold til dette direktiv", som var tilføjet i forslaget fra 2008.

Der indsættes et nyt stk. 6 for at sikre, at ansøgerne ikke uretmæssigt pålægges dokumentationskrav eller andre administrative krav, før de får adgang til deres rettigheder i henhold til dette direktiv.

Artikel 7

Ændres ikke.

Artikel 8

De generelle principper i denne artikel er blevet fastholdt. Der er foretaget enkelte sproglige ændringer i overensstemmelse med drøftelserne i Rådet og Europa-Parlamentets holdning. Der er navnlig tale om følgende:

- Ordene "på et bestemt sted" udgår, da de vurderes at være overflødige [de indgår allerede i definitionen af frihedsberøvelse i artikel 2, litra h)].
- Ordet "alternative" er blevet tilføjet for at skabe en tydeligere forbindelse til artiklens stk. 4.
- Ordlyden i årsag b) er blevet klarere. Der beskrives en situation, hvor medlemsstaterne er nødt til at frihedsberøve en ansøger for i forbindelse med en "indledende" samtale at kunne fastlægge grundlaget for asylansøgningen (dvs. de vigtigste forhold, som ansøgningen støttes på).
- Det præciseres i overensstemmelse med drøftelserne i Rådet, at frihedsberøvelse i forbindelse med straffesager ikke henhører under dette direktivs anvendelsesområde.
- Af hensyn til klarheden er "i overensstemmelse med national lovgivning" erstattet med "Disse grunde fastsættes i national lovgivning".
- I den engelske udgave er "designated place" erstattet med "assigned place" for at undgå forveksling med definitionen af frihedsberøvelse i artikel 2, litra h). Denne ændring er ikke relevant for dansk.

Artikel 9

I det ændrede forslag præciseres visse processuelle regler og garantier i forbindelse med frihedsberøvelse, og der sikres større fleksibilitet med hensyn til deres gennemførelse. Der er navnlig tale om følgende:

- Stk. 1 er blevet forenklet under hensyntagen til den relevante bestemmelse i tilbagesendelsesdirektivet og til Europa-Parlamentets holdning. Navnlig omhandler det nu princippet om "fornøden omhu".
- Under hensyntagen til medlemsstaternes forskellige retssystemer anføres det i stk. 2, at afgørelser om frihedsberøvelse også kan træffes af administrative myndigheder (ikke kun af retsinstanser). Fristen på 72 timer er blevet fastholdt for at sikre automatisk adgang til en retsinstans. Det forekommer på baggrund af høringerne, at dette er i tråd med den nuværende praksis i visse medlemsstater.

- Stk. 3 og 4 er blevet samlet i stk. 3 af hensyn til klarheden. Endvidere udgår kravet om, at ansøgeren skal underrettes om frihedsberøvelsens varighed, under hensyntagen til medlemsstaternes forskellige retlige procedurer på området.

- Det forhold, at frihedsberøvelsen med rimelige mellemrum skal tages op til fornyet overvejelse af en retsinstans, er blevet præciseret: Det fremgår af bestemmelsen, at der er tale om særlige tilfælde, hvor frihedsberøvelsen er af længere varighed, dvs. langvarig, eller hvor der opstår nye forhold eller foreligger nye oplysninger, som kan have betydning for frihedsberøvelsens lovlighed.

- Punktummet "Frihedsberøvelse kan ikke forlænges unødigt." udgår, fordi det vurderes at være overflødig (i lyset af artikel 9, stk. 1).

- Omfanget af adgangen til gratis juridisk bistand er blevet præciseret i overensstemmelse med Europa-Parlamentets holdning og drøftelserne i Rådet, og der er samtidig sikret overensstemmelse med det ændrede forslag til asylproceduredirektivet. Ændringen vedrører navnlig tilfælde af appel eller fornyet vurdering af en afgørelse om frihedsberøvelse, og kun når gratis juridisk bistand er nødvendig for at sikre ansøgerne effektiv adgang til retlig prøvelse. Den juridiske bistand omfatter kun udarbejdelse af sagsakter og repræsentation ved retsinstansen og kan begrænses til juridiske rådgivere, som udpeges af den pågældende medlemsstat.

Artikel 10

- Stk. 1 ændres af hensyn til klarheden. Det samme gælder stk. 3 under hensyntagen til de relevante bestemmelser i tilbagesendelsesdirektivet og for at sikre overensstemmelse med det ændrede forslags artikel 18, stk. 2, litra b) og c), som indeholder bestemmelser om indkvartering.

- I stk. 2 indføres et krav om, at frihedsberøvede asylansøgere skal have adgang til udendørsområder, jf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols nyeste retspraksis.

- Stk. 5 tilpasses i henhold til den relevante bestemmelse i tilbagesendelsesdirektivet. Det anføres desuden, at oplysninger skal gives "på et sprog, som asylansøgerne forstår eller med rimelighed forventes at forstå", som foreslået af Parlamentet [i stedet for "på et sprog, som asylansøgerne med rimelighed kan forventes at forstå"].

- I overensstemmelse med drøftelserne i Rådet og for at give mulighed for større fleksibilitet i forbindelse med gennemførelsen af denne bestemmelse kan medlemsstaterne i henhold til stk. 6 midlertidigt fravige visse standarder for indkvartering i forvaringscentre. Det gælder navnlig, hvis indkvartering i specialiserede forvaringscentre midlertidigt ikke er muligt, hvor ansøgerne da kan anbringes i fængsler, forudsat at de holdes adskilt fra kriminelle. Denne undtagelse gælder dog ikke frihedsberøvede uledsagede mindreårige, som altid skal anbringes i specialiserede forvaringscentre.

Medlemsstaterne kan også fravige kravet om, at frihedsberøvede asylansøgere skal oplyses om de regler, der gælder i forvaringscentret, og om deres rettigheder og forpligtelser i dette center, hvis ansøgeren frihedsberøves ved et grænseovergangssted eller i et transitområde. Dette gælder dog ikke i forbindelse med de grænseprocedurer, der er fastsat i artikel 43 i det ændrede forslag til asylproceduredirektivet, eftersom medlemsstaterne forventes at være bedre i stand til at yde denne garanti de pågældende steder.

Fravigelsen bør ikke anvendes automatisk, men kun i ekstraordinære tilfælde. Den skal behørigt begrundes, og der skal tages hensyn til omstændighederne i den enkelte sag samt omfanget af fravigelsen, dens varighed og dens konsekvenser for den pågældende person.

Artikel 11

- Artiklens opbygning er blevet ændret af hensyn til klarheden.
- Bestemmelsen om, at uledsagede mindreårige aldrig må frihedsberøves, udgår. Med forbehold af direktivets artikel 8 fastsættes det i stedet, at mindreårige ikke må frihedsberøves, medmindre det er i deres tarv. Under hensyntagen til uledsagede mindreåriges særligt sårbare situation, fastholdes det dog, at de kun må frihedsberøves i særligt ekstraordinære tilfælde.

Det præciseres desuden direkte, at frihedsberøvelse af mindreårige kun må anvendes som en sidste udvej, og først når alle alternative foranstaltninger er blevet undersøgt og fundet uegnede. Frihedsberøvelse af mindreårige skal desuden anvendes i den kortest mulige periode, og medlemsstaterne skal gøre en indsats for at få mindreårige indkvarteret i åbne centre, der er egnede for dem.

- Kvindelige og mandlige ansøgere kan undtagelsesvis anbringes i det samme område, når de deltager i rekreative eller sociale aktiviteter.

- Inden medlemsstaterne frihedsberøver en sårbar person, skal det fastslås, at vedkommendes helbred og trivsel ikke vil blive væsentligt forringet som følge heraf. Kravet om, at dette skal attesteres af en "fagmand", udgår dog.

- I tråd med drøftelserne i Rådet og under hensyntagen til, at det i de tilfælde, hvor frihedsberøvelsen sker ved et grænseovergangssted eller i et transitområde, i praksis kan være vanskeligt at sikre adgang til visse modtagelsesgarantier, kan medlemsstaterne i henhold til stk. 5 midlertidigt fravige stk. 2, fjerde afsnit, stk. 3 og stk. 4, første afsnit.

Fravigelsen kan dog ikke anvendes i forbindelse med de grænseprocedurer, der er fastsat i artikel 43 i asylproceduredirektivet, eftersom medlemsstaterne forventes at være bedre i stand til at yde disse garantier de pågældende steder. Fravigelsen bør ikke anvendes automatisk, men kun i ekstraordinære tilfælde. Den skal behørigt begrundes, og der skal tages hensyn til omstændighederne i den enkelte sag samt omfanget af fravigelsen, dens varighed og dens konsekvenser for den pågældende person.

Artikel 14

- Præciseringen af, at adgang til uddannelse kan begrænses til det offentlige uddannelsessystem, er medtaget på ny i tråd med drøftelserne i Rådet.

- For at sikre overensstemmelse med det ændrede forslag til asylproceduredirektivet præciseres det, at en asylansøgning kan indgives på vegne af den mindreårige (i stedet for "af dennes forældre") for også at dække de andre muligheder, der er medtaget i det ændrede forslag til asylproceduredirektivet.

- Ordlyden i stk. 2, andet afsnit, er blevet klarere.

Artikel 15

I det ændrede forslag fastholdes de foreskrevne frister for adgang til arbejdsmarkedet. Der skal således gives adgang til arbejdsmarkedet senest seks måneder efter indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse. Denne frist kan dog forlænges med op til yderligere seks måneder i de tilfælde, der er omhandlet i artikel 31, stk. 3, litra b) og c), i det ændrede forslag til asylproceduredirektivet, som også giver mulighed for at forlænge fristen for behandling af en asylansøgning. Der er tale om tilfælde, i) hvor et stort antal ansøgninger om international beskyttelse indgår samtidigt, og ii) hvor forsinkelsen klart kan tilskrives det forhold, at ansøgeren ikke har opfyldt visse forpligtelser, der er omhandlet i artikel 13.

Det fremgår også af artiklen, at selv om der kan indføres betingelser for adgang til arbejdsmarkedet, må disse betingelser ikke være så strenge, at de i praksis forhindrer asylansøgere effektive adgang til arbejdsmarkedet.

Artikel 17

"personer med særlige behov" er erstattet med "sårbare personer" i overensstemmelse med ændringen af artikel 21.

Under hensyntagen til drøftelserne i Rådet og til Europa-Parlamentets holdning forenkles det benchmark, der fastsætter niveauet for passende materiel støtte, og der gives mulighed for større fleksibilitet i gennemførelsen.

Formålet med denne bestemmelse er at præcisere, hvad der ligger i begrebet "passende levestandard". Hvis der ydes materiel støtte i form af pengebeløb, skal medlemsstaterne navnlig fastlægge størrelsen af beløbet på grundlag af den finansielle sociale bistand, der ydes til egne statsborgere. Det har under forhandlingerne vist sig, at dette er fuldt i overensstemmelse med national praksis eller lovgivning i en række medlemsstater. Bestemmelsen fastsætter desuden, at medlemsstaterne kan indrømme asylansøgere en mindre gunstig behandling end egne statsborgere, hvis det er behørigt begrundet. Der kan være tale om, at en del af støtten ydes i form af naturalier, som derfor trækkes fra i den finansielle bistand, eller at den bistand, der ydes til egne statsborgere, ligger ud over, hvad der er nødvendigt for at sikre en "levestandard, som sikrer deres underhold og beskytter deres fysiske og mentale sundhed", og at asylansøgere derfor kun tildeles en procentdel af denne nationale støtte.

Artikel 18

- Der er blevet foretaget mindre tilføjelser for at tydeliggøre forbindelserne mellem denne bestemmelse og reglerne om frihedsberøvelse (bestemmelsen finder anvendelse med forbehold af artikel 10 og 11, og stk. 8, litra c), udgår: "asylansøgeren er frihedsberøvet eller tilbageholdes ved grænseovergangssteder").

- Af hensyn til sammenhængen er stk. 7 blevet indføjret som stk. 2, litra c), således at alle garantier vedrørende indkvartering samles i én bestemmelse.

- Stk. 2 er blevet forenklet: Ordlyden i litra b) og c) om retten til at kommunikere med eller få besøg af familiemedlemmer, juridiske rådgivere osv. i indkvarteringscentre er blevet tilpasset, navnlig for at sikre overensstemmelse med det tidligere stk. 7, som nu er litra b).

- Af hensyn til sammenhængen er stk. 3 flyttet til artikel 23, som vedrører mindreåriges garantier.

Artikel 19

- Bestemmelsen om, at medlemsstaterne har pligt til at yde lægebehandling til asylansøgere med særlige behov "på de samme vilkår som deres statsborgere", udgår i overensstemmelse med Europa-Parlamentets holdning og drøftelserne i Rådet.

- Betegnelsen "sindslidelser" er af hensyn til klarheden blevet erstattet med "posttraumatiske sygdomme".

Artikel 20

Bestemmelserne er blevet ændret grundlæggende og giver medlemsstaterne mulighed for at inddrage og/eller indskrænke materielle modtagelsesforhold i alle de tilfælde, der er beskrevet i det gældende direktiv, undtagen i det tilfælde, hvor en asylansøger ikke har indgivet en asylansøgning, så snart det var muligt, under hensyntagen til gældende retspraksis¹.

Af hensyn til klarheden bliver stk. 2 i forslaget fra 2008 til artikel 1, litra d), således at artikel 1 samler alle årsager til inddragelse eller indskrænkning.

I stk. 3 præciseres det, at indskrænkning af materielle modtagelsesforhold (hvorved der, jf. artikel 2, litra g), forstås indkvartering, kost og tøj og kontantydelse) ikke må omfatte lægebehandling. "personer med særlige behov" er desuden erstattet med "sårbare personer" i overensstemmelse med ændringen af artikel 21.

Artikel 21

Forbindelsen mellem særlige modtagelsesforhold og sårbarhed er blevet tydeliggjort. Det fremgår af bestemmelsen, at særlige modtagelsesbehov kun kan vedrøre sårbare personer, hvis personlige situation er blevet vurderet i overensstemmelse med artikel 22. Denne ændring afspejles også i overskriften på kapitel IV. Bestemmelsen skal læses sammen med definitionen af ansøgere med særlige modtagelsesbehov i artikel 2, litra k).

"personer med alvorlige fysiske sygdomme" er endvidere blevet føjet til listen over sårbare personer. Derved sikres overensstemmelse med betegnelsen "ansøgere med behov for særlige proceduremæssige garantier" i det ændrede forslag til asylproceduredirektivet.

- Betegnelsen "sindslidelser" er af hensyn til klarheden blevet erstattet med "sindslidelser eller posttraumatiske sygdomme".

Det vil ligesom i forslaget fra 2008 fortsat være muligt at ændre listen over sårbare personer.

Ny artikel 22

Fastlæggelsen af særlige modtagelsesforhold er beskrevet i en ny separat artikel. Bestemmelsen er desuden blevet ændret for at lette dens gennemførelse, og den omhandler nu

¹ *R(Q) mod Secretary of State for the Home Department* [2004] QB 36, støttet af Lords of Appeals udtalelse om dommen i sagen *Regina mod Secretary of State for the Home Department* [2005] UKHL 66.

"procedurer" i stedet for "procedurer i den nationale lovgivning". Det præciseres således, at fastlæggelsen af særlige modtagelsesbehov ikke nødvendigvis kræver, at der indføres en ny/separat administrativ procedure, men at fastlæggelsen af særlige modtagelsesbehov kan integreres i eksisterende nationale procedurer [dvs. helbredsundersøgelser], hvis det i forbindelse med tilpasninger er nødvendigt for at sikre, at fastlæggelsen af særlige modtagelsesbehov foretages i begyndelsen af asylproceduren, og at denne fastlæggelse er tilstrækkelig grundig til at fastslå særlige modtagelsesbehov i overensstemmelse med definitionen i artikel 2, litra k). For at lette gennemførelsen yderligere fremgår det af bestemmelsen, at disse procedurer skal iværksættes inden for en "rimelig frist" i stedet for "straks" efter indgivelsen af en ansøgning om international beskyttelse.

Bestemmelsen fastholder således, at medlemsstaterne skal fastlægge, om ansøgeren tilhører kategorien af sårbare personer i overensstemmelse med artikel 21, og om vedkommende i givet fald har særlige modtagelsesbehov. Karakteren af disse behov skal derefter beskrives nærmere, så der kan tages stilling til, hvilke foranstaltninger der skal træffes, dvs. om ansøgeren har behov for særlig lægebehandling eller blot særlige indkvarteringsforhold osv.

Bestemmelsen fastholder desuden, at der skal tages hensyn til særlige modtagelsesforhold, som først viser sig efter den indledende undersøgelse, der er foreskrevet i artikel 22. Det kan især være tilfældet med visse traumatiske sygdomme, som på grund af deres karakter muligvis først viser sig efter nogen tid.

Endelig fremgår det af bestemmelsen, at fastlæggelsen af særlige modtagelsesbehov ikke berører behandlingen af ansøgninger om international beskyttelse. Det præciseres således, at sådanne modtagelsesbehov ikke nødvendigvis berører betingelserne for at få tildelt international beskyttelsesstatus efter anerkendelsesdirektivet.

Artikel 23 [tidligere artikel 22]

Der tilføjes et stk. 5 (tidligere artikel 18, stk. 3), således at alle bestemmelser vedrørende mindreårige samles i én artikel. Ordet "sædvane" er blevet erstattet med "den pågældende medlemsstats nationale praksis" for at sikre overensstemmelse med definitionen af uledsagede mindreårige og familiemedlemmer i artikel 2, stk. e) og c).

Artikel 24 [tidligere artikel 23]

Stk. 1 ændres for at sikre overensstemmelse med det ændrede forslag til asylproceduredirektivet.

I andet punktum i stk. 1 præciseres det i overensstemmelse med drøftelserne i Rådet og det ændrede forslag til asylproceduredirektivet, hvilke kvalifikationer og hvilken rolle repræsentanten for uledsagede mindreårige skal have.

I stk. 2 erindres der om, at princippet om barnets tarv skal overholdes i det tilfælde, at medlemsstaterne beslutter at anbringe uledsagede mindreårige på 16 år eller derover i indkvarteringscentre for voksne asylansøgere. Stk. 3 forenkles: Det omhandler "procedurer" i stedet for "procedurer i national lovgivning" i forbindelse med opsporing af familiemedlemmer til uledsagede mindreårige. I tråd med drøftelserne i Rådet tilføjes desuden følgende: "eventuelt med internationale eller andre relevante organisationers hjælp".

Artikel 25 [tidligere artikel 24]

Mindre sproglig tilpasning: "voldtægt eller andre former for grov vold" tilføjes i stk. 2 for at sikre overensstemmelse med stk. 1.

Artikel 26 [tidligere artikel 25]

Stk. 2 er blevet ændret for at afspejle ordlyden i bestemmelsen om adgang til gratis juridisk bistand i artikel 9, stk. 5.

Artikel 27 [tidligere artikel 26]

Ændres ikke.

Artikel 28 [tidligere artikel 27]

Artikel 28 indeholder ikke længere et krav om årlig indberetning. Der fastsættes i stedet en frist for, hvornår medlemsstaterne skal indsende den første række af oplysninger, i overensstemmelse med bilag I til dette forslag.

Artikel 29 [tidligere artikel 28]

Ændres ikke.

Artikel 30 [tidligere artikel 29]

Kommissionen aflægger senest to år efter fristen for gennemførelsen af direktivet rapport til Europa-Parlamentet og Rådet.

Bilag I

Skemaet til indberetning af oplysninger er bibeholdt i det ændrede direktiv. I overensstemmelse med drøftelserne i Rådet og bekymringen for administrative begrænsninger er detaljeringniveauet dog blevet væsentligt mindre og dækker nu de vigtigste bestemmelser i direktivet, hvis overholdelse ville være vanskelig at kontrollere uden de pågældende oplysninger. Fristen er også blevet ændret. I henhold til den frist, der er fastsat i artikel 28, stk. 2, har medlemsstaterne kun pligt til at indsende de relevante oplysninger på ny, hvis der foretages en væsentlig ændring i den nationale lovgivning eller praksis, som betyder, at de indgivne oplysninger er forældede.