

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastlæggelse af standarder for modtagelse af ansøgere om international beskyttelse (omarbejdning)**

(COM(2016) 465 final)

**og om**

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om fastsættelse af standarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som personer med international beskyttelse, for en ensartet status for flygtninge eller for personer, der er berettiget til subsidiær beskyttelse, og for indholdet af en sådan beskyttelse og om ændring af Rådets direktiv 2003/109/EF af 25. november 2003 om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding**

(COM(2016) 466 final)

**og om**

**forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om en fælles procedure for international beskyttelse i EU og om ophævelse af direktiv 2013/32/EU**

(COM(2016) 467 final)

(2017/C 075/16)

Ordfører: **José Antonio MORENO DÍAZ**

Medordfører: **Cristian PÎRVULESCU**

Anmodning om udtalelse	Rådet, 7.9.2016 Europa-Parlamentet, 12.9.2016
Retsgrundlag	Artikel 304 i traktaten om Den Europæiske Unions funktionsmåde
Kompetence	Sektionen for Beskæftigelse, Sociale Spørgsmål og Unionsborgerskab
Vedtaget i sektionen	22.11.2016
Vedtaget på plenarforsamlingen	14.12.2016
Plenarforsamling nr.	521
Resultat af afstemningen	211/2/5
(for/imod/hverken for eller imod)	

## 1. Konklusioner og anbefalinger

### 1.1. Generelle bemærkninger og anbefalinger

1.1.1. EØSU mener, at det er nødvendigt rimeligt og effektivt at reformere det fælles europæiske asylsystem og indføre en egentlig fælles procedure, som er pålidelig, fleksibel og effektiv og forbedrer de rimelige og lovlige adgangsveje til Den Europæiske Union med udgangspunkt i respekten for forfulgte menneskers rettigheder.

1.1.2. Det er også nødvendigt at huske på, at det af artikel 2 i TEU udtrykkeligt fremgår, at Unionen bygger på værdierne respekt for den menneskelige værdighed, frihed, demokrati, ligestilling, retsstaten og respekt for menneskerettighederne, herunder rettigheder for personer, der tilhører mindretal. Dette bør være medlemsstaternes fælles værdigrundlag i et samfund præget af pluralisme, ikke-forskelsbehandling, tolerance, retfærdighed, solidaritet og ligestilling mellem kvinder og mænd.

1.1.3. Desuden fremgår det af artikel 78 i TEUF, at EU udformer en fælles politik for asyl. Med dette sigte bør der foreslås et egentligt fælles og bindende system for alle medlemsstater for at harmonisere de nationale lovgivninger, eller — hvis dette ikke er muligt — i det mindste indføre en fælles ordning for gensidig anerkendelse af afgørelser om asyl mellem alle EU's medlemslande. Dette ville gøre et egentligt europæisk asylsystem muligt. I modsat fald vil man ikke kunne undgå såkaldte »sekundære bevægelser«, hvor personer, der søger international beskyttelse, går efter de lande, som tilbyder de bedste betingelser i EU.

1.1.4. Det er vigtigt at understrege, at den samlede befolkning i EU-28 er på ca. 510 mio. mennesker, og at Kommissionens forslag fra efteråret 2015 om at omfordele omkring 160 000 mennesker, der søger international beskyttelse, vil være i en størrelsesorden af ca. 0,03 % af EU's samlede befolkning, mens andre tredjelande har taget imod millioner af mennesker, der søger international beskyttelse.

1.1.5. Under alle omstændigheder glæder EØSU sig over de forbedringer, der er foretaget af systemet, f.eks. præcisering af rettigheder og forpligtelser i forbindelse med adgang til proceduren, erstatning af begrebet sårbarhed med begrebet særlige behov, klare kriterier for at evaluere systemet, indførelse af større garantier for mindreårige og udvidelse af begrebet familie.

1.1.6. EØSU er bekymret over begrænsningen af grundlæggende rettigheder såsom begrænsningen af den frie bevægelighed, begrænsningen af mindreåriges ret til uddannelse, anvendelsen af en procedure for uledsagede mindreårige ved grænsen, den eventuelt manglende individuelle behandling ved analysen af begreberne om sikre lande, garantitærsklerne for fornyede ansøgninger og hasteprocedurer, den automatiske gennemgang af beskyttelsesstatus og sanktionstilgangen til begrænsninger vedrørende modtagelsesforhold.

1.1.7. EØSU anbefaler standardisering af beskyttelsesstatusser, fjernelse af forskellene mellem flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus for så vidt angår opholdstilladelsens periode, dens fornyelse og begrænsningen af den sociale bistand til personer med subsidiær beskyttelsesstatus.

## 1.2. *Anbefalinger vedrørende forslaget til kvalifikationsforordningen*

1.2.1. EØSU anbefaler at inkludere UNHCR's kriterier for vurdering af interne flugtmuligheder, med andre ord en analyse af henholdsvis egnetheden og rimeligheden ved udtrykkeligt at udelukke anvendelse af artikel 8 i tilfælde af forfølgelse fra statens side.

1.2.2. Bevisbyrden bør deles mellem ansøgeren og den besluttende myndighed, som det fremgår af Domstolens retspraksis, og den besluttende myndigheds forpligtelse til at »samarbejde aktivt med ansøgeren« bør bibeholdes.

1.2.3. EØSU anbefaler, at der indføres en proportionalitetsvurdering, når årsagerne til udelukkelse fra flygtningestatus og den restriktive karakter af disse bestemmelser anvendelse vurderes, og at artikel 12, stk. 6, i kvalifikationsforordningen fjernes for at undgå, at bestemmelser om udelukkelse, som ikke tager højde for ansøgerens særlige baggrund, anvendes automatisk.

1.2.4. Individuelle analyser bør sikres i procedurer for fornyet vurdering af statussen for international beskyttelse, hvor der tages højde for særlige omstændigheder og gives proceduremæssige garantier i disse procedurer, som ikke bør anvendes automatisk.

1.2.5. Med hensyn til revurdering af flygtningestatusen vil alle nye procedurer medføre en ekstra administrativ byrde og skønmæssige beføjelser. I betragtning af det store antal flygtninge i ét land kan administrative tjenester let blive overbelastede og komme til at træffe forhastede og vilkårlige beslutninger. Derfor er det nødvendigt, at de kompetente myndigheder har tilstrækkeligt personale og er uddannet til at udføre kontrol og revidere flygtningestatusen.

1.2.6. Det er nødvendigt at skelne mellem ophør af, udelukkelse fra samt tilbagetrækning, ikke-forlængelse og ophør af beskyttelsesstatus, og at undgå dobbeltarbejde og uklarhed med hensyn til de faktiske omstændigheder, der har givet anledning til sagen, samt inkludere restriktive kriterier for disse elementers anvendelse.

1.2.7. Begrænsningen af den frie bevægelighed for personer med international beskyttelse i medlemsstaten bør fjernes, da den er i modstrid med artikel 26 i Genèvekonventionen.

1.2.8. Artikel 44 i kvalifikationsforordningen om ændring af direktivet om fastboende flygtninge, hvor det hedder, at femårsperioden starter forfra, hvis det konstateres, den pågældende person opholder sig ulovligt uden for den medlemsstat, som anerkendte ham eller hende, bør fjernes, da den er i modstrid med målene i den europæiske dagsorden for migration fra maj 2015.

### 1.3. *Anbefalinger vedrørende forslaget til forordning om en fælles procedure*

1.3.1. EØSU minder om, at fastsættelsen af regler i form af forordninger ikke må føre til en forringelse af beskyttelsesstandarderne som følge af indførelsen af restriktive støtteberettigelseskriterier og begrænsning af rettigheder og proceduremæssige garantier.

1.3.2. EØSU anbefaler, at den automatiske anvendelse af begreberne sikkert tredjeland, første asylland, sikkert oprindelsesland og kortere tidsfrister fjernes, og at den automatiske opsættende virkning for klager sikres.

1.3.3. Det bør i højere grad garanteres, at der foretages en individuel vurdering på baggrund af kriterierne om proportionalitet, nødvendighed og særlige omstændigheder i tilfælde af begrænsning af frihed eller tilbageholdelse.

1.3.4. Garantierne i forbindelse med administrativ frihedsberøvelse, som fastsætter klare tidsfrister for tilbageholdelse og begrænser en sådan til usædvanlige tilfælde, bør også øges.

1.3.5. Retten til gratis juridisk bistand bør ikke kunne udelukkes i tilfælde, hvor ansøgninger betragtes som grundløse, eller hvor efterfølgende ansøgninger ikke indeholder nogen nye beviser eller argumenter, da dette er i strid med retten til effektive retsmidler i henhold til den europæiske menneskerettighedskonventions artikel 13.

1.3.6. Der bør indføres samme proceduremæssige garantier for hasteprocedurer, grænsepostprocedurer og efterfølgende ansøgninger som for den almindelige procedure.

1.3.7. Inden den egentlige ansøgningsprocedure indledes, bør ansøgerne tilbydes en periode til at hvile sig og komme til hæfterne igen.

### 1.4. *Anbefalinger vedrørende forslaget til direktiv om modtagelsesforhold*

1.4.1. Det er nødvendigt at vedtage en tilgang med positive incitamenter for at undgå sekundære bevægelser, frem for en sanktionstilgang, hvor modtagelsesforholdene udelukkes, forringes, tilbagetrækkes eller ændres osv. Dette er særlig uforholdsmæssigt i tilfælde, hvor ansøgere ikke anmoder om international beskyttelse i det land, hvor vedkommende først indrejste i på irregulær vis eller fik lovligt ophold i.

1.4.2. Der bør anvendes samme juridiske redskab til at regulere modtagelsesforhold, procedurer og støtteberettigelseskriterier, så man undgår uligheder i forbindelse med indbyrdes forbundne bestemmelsers umiddelbare virkning.

1.4.3. Udefinerede juridiske begreber såsom »værdig levestandard« og »risiko for at forsvinde« bør begrænses eller afskaffes i betragtning af de alvorlige konsekvenser, de medfører, og af de skøn, medlemsstaterne foretager ved fastsættelsen af kriterier.

1.4.4. Andre familiemedlemmer, f.eks. søskende og øvrige slægtninge, bør tages i betragtning i overensstemmelse med forslaget i Dublinforordningen.

1.4.5. Ansøgere fra sikre oprindelseslande bør ikke udelukkes fra retten til at arbejde, da dette ville udgøre forskelsbehandling på grundlag af nationalitet.

1.4.6. Det er nødvendigt at fjerne betingelserne for retten til adgang til beskæftigelse, social sikring og social bistand.

1.4.7. Det er også nødvendigt at sikre mindreårige absolutte ret til uddannelse på lige fod med retten til sundhed.

## 2. Bemærkninger om kvalifikationsforordningen

2.1. EØSU går ind for yderligere harmonisering af standarder for asylprocedurer samt anerkendelse og beskyttelse på EU-plan. Der er væsentlige forskelle mellem medlemsstaterne, hvad angår de typer procedurer, der anvendes, anerkendelsesprocenten og den type beskyttelse, der gives, samt modtagelsesforholdene for ansøgere og personer, der indrømmes international beskyttelse.

2.2. Af forskellige årsager har medlemsstaterne udviklet særlige former for institutionel asylpraksis. Dette fremmer sekundære bevægelser og hæmmer ligebehandlingen af ansøgerne på Unionens område. Forskellene mellem medlemsstaterne kan få betydelig indvirkning på beskyttelsen af de grundlæggende rettigheder, herunder beskyttelsen af den menneskelige værdighed, respekt for privatliv og familieliv, ytrings- og informationsfrihed, ret til uddannelse, erhvervsfrihed og ret til at arbejde, frihed til at oprette og drive egen virksomhed, ret til asyl, beskyttelse mod forskelsbehandling, barnets rettigheder, social sikring og social bistand samt sundhedspleje som defineret i EU's Charter om Grundlæggende Rettigheder.

2.3. EØSU bifalder udviklingen af systemet til indsamling, organisering og formidling af oplysninger om situationen i oprindelses- og transitlandene under ledelse af Den Europæiske Unions Asylagentur. Det udgør grundlaget for en reel harmonisering af afgørelser om indrømmelse af international beskyttelse. Det er imidlertid uklart, i hvilket omfang de nationale myndigheder vil tage oplysningerne i betragtning og især, hvordan det kan sikres, at de gør det. For at undgå stærkt divergerende afgørelser skal systemet enkelt og klart angive, hvilke lande der anses for at være usikre.

2.4. Med hensyn til artikel 7 om aktører, der yder beskyttelse, er det vigtigt korrekt at evaluere private aktørers og internationale organisationers kapacitet til at yde beskyttelse. På grund af knappe ressourcer og juridisk usikkerhed er det meget vanskeligt for begge parter at sikre solid og langsigtet beskyttelse, især i tilfælde af borgerkrig og intensiv statslig undertrykkelse.

2.5. Den eventuelle interne beskyttelse, som en ansøger kan modtage, er relevant for afgørelsen om indrømmelse af beskyttelse. De relevante myndigheder skal tage højde for hele det spektrum af risici, som intern fordrivelse kan udgøre for enkeltpersoners sikkerhed. Sikre områder kan hurtigt blive usikre af forskellige årsager — militære nederlag, udenlandsk bistand og indgriben, sabotage og terroristangreb. Selv om det i artikel 8 tydeligt defineres, hvad der menes med »sikker« — bl.a. sikker rejse og adgang til beskyttelse — er det op til de europæiske nationale myndigheder at fortolke de tilgængelige data og oplysninger.

2.6. Definitionen af forfølgelse i artikel 9 er fyldestgørende og er en opfølgning på artikel 1, litra a), i konventionen om flygtninges retsstilling (Genèvekonventionen). Denne artikel bør sammen med artikel 10 om grundene til forfølgelse og artikel 6 om aktører, der kan stå bag forfølgelse eller alvorlig overlast, fortolkes således, at der både tages højde for forfølgelse begået af statslige myndigheder og forfølgelse begået af ikkestatslige aktører. Den praksis, der består i politisk undertrykkelse og intern krigsførelse, viser at voldshandlinger udføres af forskellige paramilitære og private vagtværn, som modtager omfattende beskyttelse af statslige myndigheder, der normalt benægter enhver involvering.

2.7. EØSU har længe slået til lyd for at harmonisere indholdet af den beskyttelse, der ydes til flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus<sup>(1)</sup>. Indholdet af beskyttelsen har også været en vigtig drivkraft for sekundære bevægelser inden for EU. Det er imidlertid vigtigt at påpege, at udvalget har foreslået en harmonisering, der sigter mod det højeste frem for det laveste beskyttelsesniveau. Kommissionens forslag indeholder en række positive skridt i denne retning.

2.8. Der er brug for en præcisering vedrørende formidling af oplysninger, opholdstilladelser og rejsedokumenter. Det er bemærkelsesværdigt, at retten til at arbejde er blevet præciseret, og at beskyttelsesniveauet er hævet, f.eks. på området for arbejdsvilkår, frihed til medlemskab af organisationer og adgang til beskæftigelsesrelaterede uddannelsesmuligheder, hvor de personer, der nyder international beskyttelse, har samme rettigheder som medlemsstatens statsborgere. Dette er også tilfældet med hensyn til anerkendelse af kvalifikationer, social sikring, social bistand og sundhedsydelse.

<sup>(1)</sup> Se Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse, deres status og indholdet af en sådan beskyttelse (KOM(2009) 551 endelig/2 — 2009/0164 (COD)) (EUT C 18 af 19.1.2011, s. 80).

2.9. Adgang til integrationsforanstaltninger — sprogkurser, samfundsundervisning samt integrationsprogrammer og erhvervsuddannelse — er centrale elementer for en vellykket integration. Foranstaltninger til fremme af integration vil blive hilst særdeles velkommen og bør fremmes.

2.10. Samtidig kan det være problematisk at gøre deltagelse i integrationsforanstaltninger til en forudsætning for at få adgang til andre tjenester såsom social bistand (jf. artikel 34), og et sådant krav bør formuleres med omhu. Integrationsforanstaltninger bør være meget tilgængelige og nyttige for at lette deltagelsen heri. Personer, der nyder international beskyttelse, kan udelukkes fra integrationsforanstaltninger og fra tjenesteydelser, for hvilke der kræves deltagelse i integrationsforanstaltninger såsom sprogindlæring, uddannelse og beskæftigelse.

### 3. Bemærkninger til forslaget til forordning om en fælles procedure

3.1. EØSU bifalder forslaget og dets tilsigtede mål om at fastsætte en egentlig fælles procedure for international beskyttelse, som er effektiv, retfærdig og afbalanceret. Valget af retsakt — en forordning, som gælder umiddelbart i alle medlemsstater — er nødvendig for at opnå en højere grad af harmonisering og bedre sammenhæng i asylprocedurerne udfald i alle medlemsstater. EØSU mener, at forordningen er et skridt i den rigtige retning, idet den begrænser sekundære bevægelser mellem medlemsstaterne og dermed letter udøvelsen af solidaritetsprincippet.

3.2. Procedurerne skal være klare og sikre forudsigelighed. Det vil være rimeligt at bibeholde seks månedersfristen for en ansøgers adgang til proceduren og for afslutning af behandlingen af ansøgninger på administrativt plan og ved domstolene.

3.3. Med hensyn til undtagelser bør definitionen af grundløse ansøgninger og ansøgninger, der kan afvises, præciseres.

3.4. EØSU støtter fuldt ud den bistand, som Den Europæiske Unions Asylagentur yder til medlemsstater, der modtager et uforholdsmæssigt stort antal ansøgninger på samme tid.

3.5. EØSU bifalder etableringen af proceduremæssige garantier til beskyttelse af ansøgernes rettigheder. Dette er et område, hvor udvalgets holdning altid har været klar. Alle ansøgere, der kommer til en medlemsstat, befinder sig i en tilstand af sårbarhed, og de har næsten alle tilbagelagt lange afstande og været udsat for modgang og fare. Der er sproglige, kulturelle og psykologiske barrierer, der skal overvindes for at tilpasse sig og samarbejde med myndighederne. Selv om de foreslåede nye procedurer er klarere, er det medlemsstaternes myndigheder, der skal gennemføre dem. Hvis myndighederne har vanskeligt ved at arbejde med de nye procedurer, bør der opstilles muligheder for bistand og støtte.

3.6. Med hensyn til intentionen om at harmonisere reglerne om sikre lande støtter EØSU generelt de gradvise skridt hen imod fuld harmonisering ved at erstatte de nationale lister over sikre lande med europæiske lister eller udpegelser på EU-plan senest fem år efter ikrafttrædelsen af forordningen <sup>(2)</sup>.

3.7. Hvad angår klageproceduren indfører Kommissionens forslag retten til effektive retsmidler, med klare tidsfrister og med automatisk opsættende virkning, undtagen i tilfælde af afvisninger ved hasteprocedurer, afvisninger af første asylansøgning og efterfølgende ansøgninger, afslag på grund af udtrykkelig eller stiltiende tilbagetrækning og afgørelser om tidligere ansøgninger.

3.8. Den periode, for hvilken der ydes beskyttelse, har direkte indvirkning på integrationsudsigterne. Perioden bør være tilstrækkelig lang til at give incitament til personer, der nyder international beskyttelse, myndigheder og arbejdsgivere.

---

<sup>(2)</sup> Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om forslag til Europa-Parlamentets og Rådets forordning om etablering af en fælles EU-liste over sikre oprindelseslande med henblik på Europa-Parlamentets og Rådets direktiv 2013/32/EU om fælles procedurer for tildeling og fratagelse af international beskyttelse og om ændring af direktiv 2013/32/EU (COM(2015) 452 final) (EUT C 71 af 24.2.2016, s. 82).

#### 4. Bemærkninger til direktivet om modtagelsesforhold

4.1. EØSU har været en aktiv fortaler for harmonisering af modtagelsesforholdene for ansøgere om international beskyttelse, ikke blot for at mindske deres sekundære bevægelser, men hovedsagelig for at øge deres muligheder for vellykket integration og fuld beskyttelse af de grundlæggende rettigheder.

4.2. EØSU bifalder kravet om, at medlemsstaterne skal have beredskabsplaner klar for at sikre passende modtagelse af ansøgere i tilfælde, hvor de står over for et uforholdsmæssigt stort antal ansøgere.

4.3. EØSU støtter fuldt ud Kommissionens mål om at forbedre ansøgernes selvstændighed og integrationsudsigter. Dette mål er i tråd med udvalgets holdning, som slog til lyd for hurtigere adgang til arbejdsmarkedet og adgang til tjenesteydelser og programmer til fremme af integration (f.eks. med hensyn til sprog). Derfor er det et skridt i den rigtige retning, at fristen for tilkendelse af retten til at arbejde ændres fra senest ni måneder til senest seks måneder efter indgivelse af ansøgningen.

Bruxelles, den 14. december 2016.

Georges DASSIS

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---