

DA

DA

DA



EUROPA-KOMMISSIONEN

Bruxelles, den 16.6.2010
KOM(2010)314 endelig

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

**OM ANVENDELSEN AF DIREKTIV 2004/83/EF AF 29. APRIL 2004 OM
FASTSÆTTELSE AF MINIMUMSSTANDARDE FOR ANERKENDELSE AF
TREDJELANDSSTATSBORGERE ELLER STATSLØSE SOM FLYGTNINGE
ELLER SOM PERSONER, DER AF ANDEN GRUND BEHØVER INTERNATIONAL
BESKYTTELSE, OG INDHOLDET AF EN SÅDAN BESKYTTELSE**

RAPPORT FRA KOMMISSIONEN TIL EUROPA-PARLAMENTET OG RÅDET

OM ANVENDELSEN AF DIREKTIV 2004/83/EF AF 29. APRIL 2004 OM FASTSÆTTELSE AF MINIMUMSSTANDARDE FOR ANERKENDELSE AF TREDJELANDSSTATSBORGERE ELLER STATSLØSE SOM FLYGTNINGE ELLER SOM PERSONER, DER AF ANDEN GRUND BEHØVER INTERNATIONAL BESKYTTELSE, OG INDHOLDET AF EN SÅDAN BESKYTTELSE

1. INDLEDNING

Rådets direktiv 2004/83/EF af 29. april 2004 om fastsættelse af minimumsstandarde for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse og indholdet af en sådan beskyttelse (herefter "anerkendelsesdirektivet" eller "direktivet")¹ er en af "byggeklodserne" i første fase af det fælles europæiske asylsystem, som Det Europæiske Råd i 1999 i Tammerfors opfordrede til at indføre. Det finder anvendelse i alle medlemsstater, undtagen Danmark².

Denne rapport er en følge af Kommissionens forpligtelse i henhold til direktivets artikel 37. Rapporten giver et overblik over medlemsstaternes indarbejdelse og gennemførelse af direktivet og identificerer eventuelle problematiske spørgsmål. Den er baseret på en undersøgelse udført på vegne af Kommissionen³ og på oplysninger fra andre undersøgelser⁴. Den skal sammenholdes med den konsekvensanalyse, der blev udført med henblik på omarbejdningen af anerkendelsesdirektivet⁵.

Hvad angår de medlemsstater⁶, der ikke havde vedtaget de nødvendige gennemførelsesbestemmelser, da denne rapport blev udarbejdet, blev de relevante oplysninger indsamlet på basis af de lovgivningsudkast, der forelå på det tidspunkt, og løsrevne oplysninger indhentet efter vedtagelsen af gennemførelseslovgivningen⁷.

¹ EUT L 304 af 30.9.2004, s. 12.

² I denne rapport betyder "medlemsstater" de medlemsstater, der er bundet af direktivet.

³ September 2008 – undersøgelse udført af Academic Network for Legal Studies on Immigration and Asylum in Europe "Odysseus".

⁴ Andre undersøgelser omfatter: UNHCR, "Asylum in the European Union, A study on the implementation of the Qualification Directive", november 2007 ("UNHCR-undersøgelsen"); ELENA/ECRE, "The impact of the EU Qualification Directive on International protection", oktober 2008; ECRE "Complementary Protection in Europe", juli 2009; France Terre d'Asile, "Asile La protection subsidiaire en Europe: Un mosaïque de droits", Les cahiers du social no 18, september 2008; Dutch Refugee Council/ECRE, "Networking on the Transposition of the Qualification Directive", december 2008; Nijmegen University, "The Qualification Directive: Central themes, Problem issues, and Implementation in selected MS", Karin Zwaan (udg.), 2007.

⁵ Forslag til et direktiv om fastsættelse af minimumsstandarde for anerkendelse af tredjelandstatsborgere eller statsløse som berettigede til international beskyttelse, deres status og indholdet af en sådan beskyttelse (omarbejdning) vedtaget den 21.10.2009, KOM(2009) 551, ledsaget af konsekvensanalysen, SEK(2009) 1374. Dokumenterne findes på: http://ec.europa.eu/prelex/detail_dossier_real.cfm?CL=en&DosId=198704

⁶ FI, EL, ES, HU, IT, LV, NL, PL, PT, SI, SE.

⁷ Odysseus-rapporten omhandler alle medlemsstater, der er bundet af direktivet, bortset fra MT.

2. HISTORISK OG POLITISK BAGGRUND

Anerkendelsesdirektivet blev udarbejdet med henblik på at opstille fælles kriterier for, hvem der har behov for international beskyttelse, og sikre, at disse personer får adgang til mindst et minimum af bistand i alle medlemsstaterne. Formålet med det fælles europæiske asylsystem er at indføre en fælles asylprocedure og en ensartet status, der har gyldighed overalt i Unionen.

Kommissionen blev i Haagprogrammet opfordret til at afslutte evalueringen af instrumenterne i første fase og forelægge instrumenterne i anden fase med henblik på vedtagelse inden udgangen af 2010. I den strategiske plan på asylområdet⁸ af 17. juni 2008 foreslog Kommissionen, at man i anden fase af det fælles europæiske asylsystem skulle forbedre beskyttelsesstandarderne og sikre en ensartet anvendelse i hele EU. Den europæiske pagt om indvandring og asyl af 16. oktober 2008 sikrede yderligere politisk opbakning til dette mål, idet Kommissionen blev opfordret til at fremlægge forslag til om muligt i 2010 og senest i 2012 at indføre en fælles asylprocedure med fælles garantier og en ensartet status for flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus.

Den 21. oktober 2009 fremlagde Kommissionen et forslag til ændring af anerkendelsesdirektivet sammen med et forslag til ændring af Rådets direktiv 2005/85/EF om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus i medlemsstaterne (herefter "asylproceduresdirektivet")⁹ med det formål at sikre en højere grad af harmonisering og bedre materielle og processuelle beskyttelsesstandarder med henblik på indførelse af en fælles asylprocedure og en ensartet status.

3. OVERVÅGNING OG GENNEMFØRELSE

Medlemsstaterne skulle have gennemført direktivet i national ret senest den 10. oktober 2006. Kommissionen har aktivt bistået medlemsstaterne i processen ved at afholde regelmæssige møder med nationale eksperter.

Efter udløbet af fristen for gennemførelsen blev der indledt overtrædelsesprocedurer mod alle de medlemsstater, der ikke havde givet meddelelse eller ikke fuldt ud havde givet meddelelse om deres gennemførelsesbestemmelser. I overensstemmelse med traktatens artikel 226 sendte Kommissionen således 19 åbningsskrivelser og 13 begrundede udtalelser. I den henseende blev 9 medlemsstater indbragt for Domstolen. Fem sager blev trukket tilbage¹⁰, og der blev afsagt dom i 4 sager¹¹. Direktivet er nu omsat til national lov i samtlige medlemsstater¹².

⁸ Strategisk plan på asylområdet "en integreret tilgang til beskyttelse i EU", KOM(2008) 360.

⁹ EUT L 326 af 13.12.2005, s. 13.

¹⁰ Sag C-2008/220, C-2008/190, C-2008/19, C-2008/269, C-2008/543.

¹¹ C-293/08, dom af 5.2.2009, *Kommissionen mod Finland*; C-256/08, dom af 30.4.2009, *Kommissionen mod Det Forenede Kongerige*; C-322/08, dom af 14.5.2009, *Kommissionen mod Sverige*; C-272/08, dom af 9.7.2009, *Kommissionen mod Spanien*.

¹² Sverige var den sidste medlemsstat, der fuldt ud gennemførte direktivet ved en lov, der trådte i kraft den 1. januar 2010.

4. GENERELLE BESTEMMELSER

4.1. Definitioner

Bestemmelserne i artikel 2, litra c) og e), er bindende for medlemsstaterne, da artikel 13 og 18 pålægger dem en forpligtelse til at indrømme flygtningestatus eller subsidiær beskyttelsesstatus til personer, der falder ind under direktivets bestemmelser. Lovgivningen i flere medlemsstater gør det imidlertid ikke obligatorisk at indrømme en sådan status, hverken flygtningestatus (EE, EL, LV) eller subsidiær beskyttelsesstatus (EE, EL, LV, LT, RO). Gennemførelseslovgivningen i FI definerer international beskyttelse som omfattende ikke kun flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus, men også opholdstilladelse som led i humanitær beskyttelse.

5. SÆRLIGE BESTEMMELSER

5.1. Vurdering af ansøgninger om international beskyttelse

5.1.1. Vurdering af kendsgerninger og omstændigheder (artikel 4)

I medfør af artikel 4, stk. 1, første punktum, kan medlemsstaterne betragte det som ansøgerens pligt hurtigst muligt at forelægge alle de elementer, der er nødvendige for at underbygge hans ansøgning om international beskyttelse.

Bestemmelsen er gennemført i alle medlemsstaterne, undtagen BE, CZ, CY, FI, HU, LT og RO. Forpligtelsen til at forelægge oplysninger "hurtigst muligt" har forskellige betydninger i de medlemsstater, der har defineret dette begreb yderligere. Nogle medlemsstater fastsætter et bestemt tidsrum (ES, FR, PT). BG anmoder om, at oplysningerne forelægges "straks" efter ulovlig indrejse eller "inden for et rimeligt tidsrum" efter lovlig indrejse. Hvis disse frister ikke overholdes, kan ansøgningen erklæres for åbenbart urimelig (BG), underkastes en særlige "uantagelighedsprocedure" (ES) eller afvises, hvis der ikke gives en begrundelse (PT). Endvidere kan ansøgerens troværdighed påvirkes (AT, IE, SE), eller myndighederne kan vælge ikke at tage højde for oplysninger indgivet efter den første samtale (DE, NL, SK).

Medlemsstater, der anvender artikel 4, stk. 1, første punktum, skal også anvende artikel 4, stk. 5, ifølge hvilken de aspekter af ansøgerens erklæringer, der ikke er underbygget af dokumentation, ikke skal bekræftes, hvis en række betingelser er opfyldt. Denne regel er ikke gennemført i tre medlemsstater (EE, ES, PL), mens to medlemsstater (AT, FR) baserer sig på generelle principper, der forekommer at være for brede. Hvad angår ansøgerens "almindelige troværdighed", er den nationale lovgivning i nogle medlemsstater (EL, UK) mere restriktiv, da den opstiller strengere regler for at fastslå ansøgerens troværdighed end reglerne i artikel 4, stk. 5.

Ifølge artikel 4, stk. 1, andet punktum, skal medlemsstaterne vurdere de relevante elementer "i samarbejde med" ansøgeren. Gennemførelseslovgivningen i flere medlemsstater¹³ kræver, at myndighederne underretter ansøgeren om vurderingen, gennemfører en samtale, meddeler ansøgeren, hvilke punkter der skal afklares, giver ansøgeren mulighed for at kommentere et udkast til beslutning, og/eller at myndighederne vurderer relevante oplysninger *ex officio*. Nogle medlemsstater (AT, DE, SK, SI) kræver kun, at "visse" (og ikke "relevante") elementer vurderes *ex officio*, mens det i RO kun er en mulighed, der gives de nationale myndigheder.

¹³ AT, BE, EE, FI, DE, HU, LU, LV, PL, PT, SK, SI.

To medlemsstater (BG og LT) har ikke gennemført denne bestemmelse overhovedet, mens andre (f.eks. CY, CZ, FR, RO) kun har gennemført nogle af elementerne i artikel 4, stk. 2 og 3.

De relevante elementer, der skal vurderes, er nævnt i artikel 4, stk. 2. Kun en medlemsstat har ikke gennemført denne bestemmelse (BE), en medlemsstat forholder sig for generelt til dette spørgsmål (BG), og kun en medlemsstat har indført en generel forpligtelse til at samarbejde uden at præcisere omfanget (ES).

I medfør af artikel 4, stk. 3, foretages vurderingen af en ansøgning ud fra det specifikke sagsforhold, og der tages hensyn til en række kendsgerninger, dokumenter og forhold, der fremgår af bestemmelsen. Nogle medlemsstater (AT, NL, PL, SE) baserer sig på de relevante generelle principper i national lovgivning. Gennemførelseslovgivningen i en række medlemsstater (f.eks. BE, FI, DE, HU, LT, SI) indeholder en anden liste. I nogle medlemsstaters lovgivning er visse elementer i denne bestemmelse udeladt eller forkert gennemført: artikel 4, stk. 3, litra c), vedrørende ansøgerens personlige stilling og forhold (f.eks. LV, SI), artikel 4, stk. 3, litra d), om ansøgerens aktiviteter siden vedkommende forlod hjemlandet (f.eks. EE, FI, LT, SI), og artikel 4, stk. 3, litra e), om ansøgerens mulighed for at lade sig beskytte af et andet land (f.eks. FI, SI). Flere medlemsstaters lovgivning er ufuldstændig og tvetydig (BE, BG, CZ, EE, ES, FR, LT, SI), mens lovgivningen i andre medlemsstater indfører yderligere krav, f.eks. krav om oplysninger fra den nationale efterretningstjeneste (SK) eller krav om vurdering af situationen i hjemlandet (UK).

Artikel 4, stk. 4, forpligter medlemsstaterne til at tage højde for tidligere forfølgelse eller alvorlig overlast som en alvorlig indikation for fremtidig forfølgelse eller alvorlig overlast, med mindre der er god grund til at antage, at en sådan forfølgelse eller en sådan overlast ikke vil gentage sig. En række medlemsstater har ikke gennemført denne bestemmelse (AT, BE, BG, HU, PL, ES, SE), eller de har gennemført den ukorrekt (CY, CZ, FR, LT).

5.1.2. Behov for international beskyttelse, som opstår på stedet (artikel 5)

Artikel 5, stk. 1 og 2, indeholder obligatoriske bestemmelser, ifølge hvilke begivenheder, der har fundet sted, og aktiviteter, som ansøgeren har deltaget i, efter at den pågældende har forladt hjemlandet, kan danne grundlag for anerkendelse af et behov for international beskyttelse. SK har ikke gennemført begge stykker, mens EE og LT ikke har gennemført stk. 2. LT udelukker personer med subsidær beskyttelsesstatus fra anvendelsesområdet for artikel 5, stk. 1, mens CZ og PT udelukkende begrænser anvendelsen af artikel 5, stk. 2, til aktiviteter, der udgør en fortsættelse af overbevisninger eller opfattelser, der blev forfægtet i hjemlandet.

Artikel 5, stk. 3, giver medlemsstaterne mulighed for at bestemme, at en ansøger, der indgiver en efterfølgende ansøgning, som hovedregel ikke skal indrømmes flygtningestatus, hvis risikoen for forfølgelse skyldes omstændigheder, som ansøgeren selv har forårsaget, efter at han forlod hjemlandet. Denne frivillige bestemmelse er blevet indført i flere medlemsstater¹⁴, hvoraf nogle (BG, PT, SI) også anvender denne regel på den første ansøgning, mens to medlemsstater (EL, SI) har gjort bestemmelsen obligatorisk.

¹⁴ AT, BG, CY, DE, EL, HU, LU, PL, PT, RO, SI.

5.1.3. *Aktører, der kan stå bag forfølgelse eller alvorlig overlast (artikel 6)*

Artikel 6 forpligter medlemsstaterne til ud over staten at betragte parter eller organisationer, der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens område, samt ikke-statslige aktører, hvis det kan påvises, at de i artikel 7 nævnte aktører, der yder beskyttelse, enten ikke kan eller ikke vil tilbyde beskyttelse, som aktører, der kan stå bag forfølgelse eller alvorlig overlast. Denne definition er blevet gennemført restriktivt i visse medlemsstaters lovgivning. I BG kræver anerkendelse af ikke-statslige aktører som aktører, der kan stå bag forfølgelse, at de råder over en organisation, og at der findes en stat, der ikke er i stand til eller ikke ønsker at modarbejde dem. I CZ henviser lovgivningen kun til statens "mangende evne til" og ikke til statens "manglende vilje" til at tilbyde beskyttelse, og den dækker kun aktører, der kan stå bag forfølgelse og ikke alvorlig overlast. Lovgivningen i SK begrænser begrebet "parter" ved at tilføje "politisk", og internationale organisationer er ikke omfattet af definitionen.

Ikke-statslige aktører, der i praksis i de forskellige medlemsstater regnes for aktører, der kan stå bag forfølgelse, omfatter guerillaer, paramilitære enheder, terrorister, lokale samfund og stammer, kriminelle, familiemedlemmer, medlemmer af politiske partier eller bevægelser.

5.1.4. *Aktører, der yder beskyttelse (artikel 7)*

Artikel 7, stk. 1, giver medlemsstaterne mulighed for at lade ikke bare staten, men også parter eller organisationer, herunder internationale organisationer, der kontrollerer staten eller en væsentlig del af dens område, yde beskyttelse. Stk. 2 fastslår de krav, der skal være opfyldt, for at der kan ydes beskyttelse, nemlig at staten eller ikke-statslige aktører tager rimelige skridt til at forhindre forfølgelse eller udsættelse for alvorlig overlast, og at ansøgeren har adgang til en sådan beskyttelse. Stk. 3 kræver, at medlemsstaterne tager hensyn til eventuelle retningslinjer i relevante retsakter fra Rådet.

Stk. 1 er gennemført af alle medlemsstater undtagen RO. CZ har kun gennemført bestemmelsen med hensyn til flygtningestatus, mens lovgivningen i EE giver anledning til en vis forvirring mellem begreberne "aktører, der yder beskyttelse" og "aktører, der forfølger". Tre medlemsstater (CZ, EE, RO) har ikke gennemført stk. 2, og LT har ikke gennemført kravet om, at ansøgeren skal have adgang til beskyttelsen. Baseret på anvendelsen af udtrykket "bl.a." før henvisningen til kravet om et effektivt retssystem til afsløring, retsforfølgning og sanktionering af handlinger, der udgør forfølgelse eller alvorlig overlast, er dette krav ikke indført i lovgivningen i BE, CY, LV og SE. Tretten medlemsstater har ikke gennemført stk. 3¹⁵.

Praksis for gennemførelsen af artikel 7 er meget forskellig, hvilket giver mulighed for forskellige grader af anerkendelse af personer med samme baggrund. RO anerkender ikke aktører, der yder beskyttelse, som ikke har en stats karakteristika. FI og FR mener ikke, at andre parter og organisationer, bortset fra internationale organisationer, kan tilbyde beskyttelse. I flere medlemsstater¹⁶ insisteres der i lovgivningen og/eller i praksis på at vurdere adgangen til beskyttelse, dens varighed og effektivitet. Lovgivningen i FR nævner ikke, hvilke krav der skal være opfyldt, før det kan antages, at der foreligger beskyttelse. BE, CY, LU, LV, PL og SE er parate til at antage, at klaner eller stammer på visse betingelser kan yde tilstrækkelig beskyttelse, mens BE, HU og UK betragter ngo'er som aktører, der yder beskyttelse for så vidt angår kvinder, der er udsat for risiko for skamfering af deres

¹⁵ AT, BG, EE, FI, FR, LT, NL, PL, PT, RO, SK, SI, SE.

¹⁶ CZ, FI, FR, HU, LU, MT, NL, PL, RO.

kønsorganer og æresdrab, i det omfang de kan nedbringe sådanne risici. I praksis har den beskyttelse, sådanne aktører kan yde, imidlertid vist sig at være ineffektiv eller af kort varighed.

5.1.5. National beskyttelse (artikel 8)

Artikel 8, stk. 1, er en frivillig bestemmelse, der giver medlemsstaterne mulighed for at afvise ansøgninger om international beskyttelse, hvis ansøgeren ikke har en velbegrunnet frygt for forfølgelse eller for at lide alvorlig overlast i en del af hjemlandet, og han/hun med rimelighed kan forventes at tage ophold der. Stk. 2 kræver, at medlemsstater, der anvender stk. 1, tager hensyn til de generelle forhold, der hersker i den pågældende del af landet, samt til ansøgerens personlige forhold, mens stk. 3 giver dem mulighed for at anvende begrebet national beskyttelse til trods for tekniske hindringer for tilbagevenden til hjemlandet.

Stk. 1 er gennemført i alle medlemsstaterne med undtagelse af IT og ES. Stk. 2 er ikke gennemført af IT, ES, BG, EE, LT, RO og SE. BG, CZ, EE, LT og PT har ikke gennemført kravet om, at ansøgeren "med rimelighed" kan forventes at tage ophold i den relevante del af landet, mens andre har indført specifikke retningslinjer for gennemførelsen: RO kræver, at begrebet national flugt anerkendes af UNHCR, og SE kræver, at ansøgeren får en reel mulighed for at leve et liv uden unødvendige lidelser og trængsler. Kravet om at tage hensyn til de "generelle forhold" er ikke gennemført i BG og CZ, mens kravet om at tage hensyn til de personlige forhold ikke er gennemført i BG, CZ og SI. Derimod er der i lovgivningen i FR tilføjet yderligere to krav, nemlig at ansøgeren skal have adgang til beskyttelse, og at myndighederne skal tage hensyn til den aktør, der kan stå bag forfølgelse, hvilket udelukker brugen af alternativet "national beskyttelse" i de tilfælde, hvor aktøren, der kan stå bag forfølgelse, er staten eller en national institution.

Stk. 3 er kun gennemført i 8 medlemsstater¹⁷. Tekniske hindringer defineres generelt som: ingen gyldige rejsedokumenter, umuligt at rejse til hjemlandet, manglende samarbejde med myndighederne i hjemlandet og fysisk handicap hos ansøgeren som følge af sygdom eller graviditet. Ansøgere, der er omfattet af denne bestemmelse, får ofte ingen retlig status eller kun tålt ophold med begrænsede sociale rettigheder.

De foreliggende oplysninger viser betydelige forskelle med gennemførelsen af artikel 8, navnlig hvad angår det kriterium, der bruges til at vurdere de generelle forhold i hjemlandet og adgangen til og arten af den tilbudte beskyttelse. Således bruger nogle medlemsstater (FR, SE) normalt ikke begrebet i forbindelse med tjetjenske ansøgere, mens andre (f.eks. DE) accepterer de fleste dele af Den Russiske Føderation som mulige alternativer for national beskyttelse. Flere medlemsstater¹⁸ anvender begrebet, når staten er den aktør, der står bag forfølgelse, mens andre, f.eks. FR, ikke gør.

5.2. Anerkendelse som flygtning

5.2.1. Forfølgelse (artikel 9)

I artikel 9, stk. 1, defineres forfølgelse i henhold til direktivet, mens artikel 9, stk. 2, opremser eksempler på former for forfølgelse. FR har ikke gennemført artikel 9 i bogstavelig forstand. EE har kun gennemført artikel 9, stk. 1, litra a), mens CZ har brugt en anden definition. Stk. 2

¹⁷ CY, DE, HU, IE, LU, MT, NL, PT, SI, UK.

¹⁸ AT, BE, BG, DE, IE, NL, PL, RO, SK, SI, UK.

er gennemført ordret af de fleste medlemsstater. I 1 medlemsstat (SI) er listen gennemført som en udtømmende liste.

Ifølge artikel 9, stk. 3, skal der være en sammenhæng mellem årsagerne til forfølgelse i henhold til artikel 10, stk. 1, og forfølgelsen. Denne regel er ikke gennemført i flere medlemsstater (f.eks. BG, CZ, FR, EL, ES, LU, NL, PL, SK), hvoraf nogle baserer sig på relevant praksis. Den manglende gennemførelse kan opfattes som en gunstigere standard, jf. artikel 3. Det viser sig, at domstolene i nogle medlemsstater har fastslået, at dette krav også er opfyldt, hvis der er en sammenhæng mellem forfølgelsen og en manglende beskyttelse mod en sådan forfølgelse¹⁹.

5.2.2. Årsagerne til forfølgelse (artikel 10)

Artikel 10, stk. 1, giver regler for, hvordan årsagerne til forfølgelse som omhandlet i Genèvekonventionen om flygtninges retsstilling²⁰ skal fortolkes, ved at opstille en ikke-udtømmende liste over forhold, der skal tages i betragtning ved vurderingen af disse årsager. Det præciseres i artikel 10, stk. 2, at det er irrelevant, om ansøgeren faktisk har de karakteristiske træk, der fører til forfølgelse, hvis et sådant karakteristisk træk tillægges den pågældende af den aktør, der står bag forfølgelsen. Alle medlemsstaterne med undtagelse af CZ og EE har gennemført artikel 10, men 1 (SI) har ikke gennemført artikel 10, stk. 2.

Der er meldt om problemer med gennemførelsen af artikel 10, stk. 1, litra d), vedrørende kriterier til vurdering af, om en person tilhører en bestemt social gruppe. Denne årsag til forfølgelse er defineret med henvisning til to kriterier: at medlemmerne af den pågældende gruppe har samme medfødte karakteristiske træk eller en baggrund, der er så grundlæggende for deres identitet eller samvittighed, at ingen mennesker bør tvinges til at give afkald derpå, og at de opfattes af samfundet som en gruppe med en særskilt identitet. Disse kriterier anvendes som kumulative krav i nogle medlemsstater²¹, og som alternativer af andre²². Nogle få medlemsstater (BE, HU, SI, UK) har ikke gennemført sidste afsnit i artikel 10, stk. 1, litra d), vedrørende relevansen af kønsrelaterede aspekter. I en række medlemsstater²³ anvendes denne bestemmelse bredt og giver mulighed for at definere en bestemt social gruppe baseret udelukkende på kønsrelaterede aspekter, hvilket nævnes udtrykkeligt i lovgivningen i DE.

5.3. Ret til subsidiær beskyttelse

Artikel 15 sammenholdt med artikel 2, litra e), fastsætter de kriterier, der gælder for at være berettiget til subsidiær beskyttelse. Der er konstateret divergenser både med gennemførelsen af artikel 15 og med fortolkningen i medlemsstaterne og ved de nationale domstole.

Nogle medlemsstater (BE, CY, HU og SE) har undladt betegnelsen "hjemland" ved gennemførelsen af artikel 15, litra b). Lovgivningen i AT definerer årsagerne til subsidiær beskyttelse ifølge artikel 15, litra a) og b), med henvisning til artikel 2 og 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention og protokol 6 og 13 til denne konvention. Lovgivningen i UK omtaler "overlagt drab" som en yderligere grund til subsidiær beskyttelse.

¹⁹ AT, BE, BG, DE, EE, HU, LT, NL, SI, SE.

²⁰ Genèvekonventionen af 28.7.1951 om flygtninges retsstilling, som ændret ved New York-protokollen af 31.1.1967.

²¹ AT, BE, BG, CZ, DE, ES, FI, FR, PL, PT, SI, SK, UK.

²² EE, EL, ES, HU, IE, LV, LU, NL, RO, SE.

²³ BE, BG, CZ, FI, FR, HU, IE, LU, ES, SE.

Hvad angår gennemførelsen af artikel 15, litra c), har 8 medlemsstater²⁴ undladt betegnelsen "individuel" ved gennemførelsen af kravet om en "alvorlig og individuel trussel", mens FR har tilføjet et krav om, at truslen også skal være "direkte". Lovgivningen i DE omtaler slet ikke begrebet "vilkårlig vold". I nogle medlemsstater (f.eks. FR, DE og SE) er kravet om en individuel trussel sammenholdt med begrebet "vilkårlig vold" og betragtning 26 blevet fortolket som et krav om, at ansøgeren skal godtgøre, at han/hun er i større risiko for overlast end resten af befolkningen eller dele af befolkningen i hans/hendes hjemland.

Kravet om, at der skal foreligge "en alvorlig og individuel trussel" som nævnt i artikel 15, litra c), er blevet fortolket af Domstolen i dom af 17. februar 2009, sag C-465/07. Domstolen afklarede de betingelser, hvorunder det undtagelsesvis kan anses for godtgjort, at der er en sådan trussel, selvom truslen ikke specifikt er rettet mod ansøgeren på grund af specielle omstændigheder ved den pågældendes situation. Domstolen gav retningslinjer for brugen af den grad af vilkårlig vold, der karakteriserer den pågældende væbnede konflikt, som kriterium for vurderingen af, om der foreligger en alvorlig og individuel trussel²⁵.

5.4. Tilbagekaldelse og afslutning eller afslag på forlængelse af flygtningestatus og subsidiær beskyttelsesstatus (artikel 11, 12, 14, 16, 17 og 19)

Bestemmelserne i artikel 11 og 12 sammenholdt med artikel 14, stk. 1 og 3, vedrørende ophør af og udelukkelse fra flygtningestatus, og bestemmelserne i artikel 16 og artikel 17, stk. 1 og 2, sammenholdt med artikel 19, stk. 1 og 3, vedrørende ophør af eller udelukkelse fra subsidiær beskyttelse, er obligatoriske bestemmelser. Imidlertid giver lovgivningen i en række medlemsstater mulighed for ophør af beskyttelsesstatus med henvisning til de grunde, der er nævnt i disse bestemmelser, uden at nævne, at det er et krav²⁶. Muligheden for udelukkelse fra subsidiær beskyttelse ifølge artikel 17, stk. 3, er gennemført i 13 medlemsstater²⁷.

På den anden side har nogle medlemsstater indført yderligere årsager eller overdrevent vidtrækkende årsager til ophør²⁸ og udelukkelse²⁹. I nogle medlemsstater er ophør af flygtningestatus ikke mulig, hvis beskyttelsen tilbydes af ikke-statslige aktører eller

²⁴ AT, BE, CZ, DE, EL, ES, HU, LT.

²⁵ Domstolen blev anmodet om en præjudiciel afgørelse af, om det, når en person søger om subsidiær beskyttelse, er en betingelse for, at der anses at foreligge en alvorlig og individuel trussel mod den pågældendes liv eller fysiske integritet, at den pågældende fører bevis for, at truslen er specifikt rettet mod ham på grund af specielle omstændigheder ved hans situation, og såfremt dette spørgsmål blev besvaret benægtende, hvilket kriterium der er afgørende for, om det kan anses for godtgjort, at der foreligger en sådan trussel. Domstolen fastslog, at det, når en person søger om subsidiær beskyttelse, ikke er en betingelse for, at der anses at foreligge en alvorlig og individuel trussel, at den pågældende fører bevis for, at truslen er specifikt rettet mod denne på grund af specielle omstændigheder ved den pågældendes situation. Den fastslog endvidere, at det undtagelsesvis kan anses for godtgjort, at der foreligger en sådan trussel, når graden af vilkårlig vold, som karakteriserer den igangværende væbnede konflikt – som bedømmes af de kompetente nationale myndigheder, der skal tage stilling til en ansøgning om subsidiær beskyttelse, eller af de retter i en medlemsstat, for hvilke et afslag på en sådan ansøgning er blevet indbragt – når et niveau, der er så højt, at der er alvorlig grund til at antage, at en civilperson, der sendes tilbage til det pågældende land, eller i givet fald den pågældende region, alene som følge af sin tilstedeværelse på dette lands eller denne regions område vil løbe en reel risiko for at være udsat for denne trussel.

²⁶ BE, IE, UK med hensyn til afslutning og BE og PL med hensyn til udelukkelse fra flygtningestatus.

²⁷ BG, CY, CZ, EE, IE, LU, LV, PL, SK, SI, ES, SE, UK.

²⁸ Hvad angår artikel 11: BG, CZ, EE, ES, LT, PT; hvad angår artikel 16: BG, DE, LT, PT, SI.

²⁹ Artikel 12: DE, IT, PT, SK, SI, FI, LT, RO, UK; Artikel 14, stk. 3: CZ, PL; Artikel 17: EE, FR, LT, PT, SK, SI, UK.

udelukkende i en del af hjemlandet³⁰. I andre medlemsstater er ophør på flygtningestatus (DE, HU, SK) eller subsidiær beskyttelse (HU) ikke mulig, hvis der er tvingende grunde som følge af tidligere forfølgelse eller alvorlig overlast.

Hvis flygtningen er indrømmet permanent ophold, er det i nogle medlemsstater ikke muligt at afslutte denne status, selv om betingelserne for ophør³¹ eller udelukkelse³² er opfyldt. Flere medlemsstater giver ikke mulighed for en anden status efter afslutning som følge af ophør³³ eller udelukkelse³⁴. I andre medlemsstater kan der gives en særlig tilladelse til at blive i særlige situationer, som f.eks. sygdom eller fare for refolement i tilfælde af ophør³⁵ eller udelukkelse³⁶.

Artikel 14, stk. 4 og 5, giver medlemsstaterne mulighed for i visse tilfælde at tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge status, der er tildelt en flygtning, eller ikke at tildele status til en flygtning, hvis der endnu ikke er truffet en sådan afgørelse, i de situationer, hvor den pågældende udgør en fare for deres sikkerhed eller samfund. Artikel 14, stk. 6, kræver, at medlemsstater, der gør brug af en eller begge disse muligheder, mindst giver de pågældende personer visse grundlæggende rettigheder ifølge Genèvekonventionen. Imidlertid har flere af de medlemsstater, der anvender en eller begge disse frivillige bestemmelser, ikke gennemført artikel 14, stk. 6³⁷, selv om de ifølge de foreliggende oplysninger sikrer de rettigheder, der er fastsat i Genèvekonventionen, som følge af "Genèvekonventionens direkte virkning" (BE) eller af andre ikke præciserede grunde (AT), hvilket ikke er en tilstrækkelig gennemførelse af direktivets bestemmelse. Kun når det er muligt for de pågældende personer reelt at gøre deres rettigheder gældende ved domstole eller administrative organer i en medlemsstat, kan man sige, at direktivets bestemmelse er opfyldt.

Hvad angår procedureregler, ligger bevisbyrden hos de nationale myndigheder, som "på individuelt grundlag [skal] påvise", at en person ikke længere eller aldrig har opfyldt betingelserne for subsidiær beskyttelse, jf. artikel 14, stk. 2, og artikel 19, stk. 4. En række medlemsstater³⁸ har ikke gennemført disse bestemmelser eller kun gennemført dem delvist.

Domstolen fortolkede artikel 11, stk. 1, litra e) og f), og artikel 11, stk. 2, om omstændigheder, som "ikke længere består" i sin dom af 2. marts 2010³⁹. Der er på

³⁰ AT, BE, CY, CZ, FR, EL, IE, LV, NL, PL, RO, SK, SI, ES.

³¹ Vedrørende flygtningestatus: AT, DE, NL, PL; vedrørende subsidiær beskyttelse: NL, PL.

³² Vedrørende flygtningestatus: DE, NL, PL; vedrørende subsidiær beskyttelse: DE, NL, PL.

³³ Vedrørende flygtningestatus: BG, CZ, EE, EL, IT, LV, LT, LU, NL, PL, RO; vedrørende subsidiær beskyttelse: BG, CZ, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁴ Vedrørende flygtningestatus: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO; vedrørende subsidiær beskyttelse: BG, EL, LV, LT, LU, NL, PL, RO.

³⁵ BE, CY, FI, DE, HU, IE, PT, SI, ES, SE.

³⁶ AT, BE, CY, CZ, FI, DE, HU, IE, PT, SK, SI, ES, SE, UK.

³⁷ AT, BE, BG, IT, LV, LT, NL, UK – IE baserer sig på det generelle princip i national ret.

³⁸ AT, BE, BG, CY, CZ, EE, FR, LV, IT, PT, ES, UK.

³⁹ Forenede sager C-175/08. C-176/08. C-178/08 og C-179/08, *Salahadin Abdulla, Hasan, Adem and Rashi, Jama*: Domstolen fastslog bl.a. reglen, hvorefter en person mister sin flygtningestatus, når en ændring af omstændighederne af væsentlig og ikke blot midlertidig karakter, der er indtrådt i det omhandlede tredjeland, har medført, at de omstændigheder, der begrundede frygten for forfølgelse ikke længere består, og den pågældende ikke af andre grunde må frygte forfølgelse. De kompetente myndigheder skal sikre sig, at den eller de aktører, der yder beskyttelse, og som er omhandlet i artikel 7, stk. 1, har taget rimelige skridt til at forhindre forfølgelse. De skal derfor bl.a. anvende et effektivt retssystem til afsløring, retsforfølgning og sanktionering af handlinger, der udgør forfølgelse, og sikre, at den pågældende statsborger har adgang til en sådan beskyttelse, såfremt hans flygtningestatus ophører. Ændringen af omstændighederne vil være af "væsentlig og ikke blot midlertidig karakter", når

nuværende tidspunkt forelagt to anmodninger om præjudiciel afgørelse vedrørende fortolkningen af bestemmelserne om ophør og udelukkelse. Mere præcist vedrører disse to forelæggelser artikel 12, stk. 1, litra a), om udelukkelse af personer, der falder inden for anvendelsesområdet for artikel 1D i Genèvekonventionen⁴⁰, og bestemmelserne i artikel 12, stk. 2, og artikel 14, stk. 3, om de betingelser, der skal være opfyldt for at anvende udelukkelse og de relevante følger⁴¹.

5.5. Indholdet af international beskyttelse

5.5.1. Generelle bestemmelser (artikel 20)

Stk. 1 i denne artikel foreskriver, at direktivets kapitel VII om indholdet af international beskyttelse ikke berører de rettigheder, der er fastsat i Genèvekonventionen. Der er ikke konstateret tilfælde, hvor dette stykke ikke er blevet gennemført som sådan, eller juridiske (eller praktiske) problemer med hensyn til gennemførelsen.

Stk. 2 fastslår princippet om ligebehandling af flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus med hensyn til anvendelsen af det pågældende kapitel, medmindre andet er anført i selve direktivet. I LT og LV er princippet om ligebehandling formelt gennemført, men i praksis gælder ligebehandling kun i den sociale integrationsperiode, mens personer med subsidiær beskyttelsesstatus ikke har adgang til visse rettigheder efter udløbet af denne periode, da megen generel lovgivning kun indrømmer en sådan adgang til personer med fast bopæl (hvilket ikke er tilfældet for personer med subsidiær beskyttelsesstatus).

5.5.2. Sårbare personer og mindreårige - artikel 20, stk. 3, 4 og 5

Det fastslås i artikel 20, stk. 3, at der skal tages hensyn til den særlige situation for visse sårbare grupper (nævnt i en ikke-udtømmende liste) ved gennemførelsen af kapitel VII. Få medlemsstater har ikke gennemført artikel 20, stk. 3 (BE, CZ, EE, LU, NL, RO, UK). Standarderne i nogle medlemsstater, som enten formelt har gennemført eller anvender allerede eksisterende lovgivning (f.eks. AT, DE, FI, LT, NL, SE), nævner ikke udtrykkeligt alle de kategorier, der er nævnt i denne bestemmelse. Endvidere nævnes sårbare grupper i LT kun med henblik på den sociale integrationsperiode, mens den generelle sociallovgivning ikke altid indeholder bestemmelser vedrørende flygtninge eller personer med subsidiær beskyttelsesstatus. I SK er situationen for sårbare grupper på nogle områder, som f.eks. sundhed, udelukkende reguleret gennem praksis. I PT fastslår reglerne om sårbarhed blot, at der er en forpligtelse til at tage hensyn til sårbare personers situation på passende vis, bortset fra uledsagede mindreårige. Omvendt har ES, LT og NL udvidet anvendelsesområdet for denne bestemmelse ved at inddrage henholdsvis ofre for menneskehandel, familier med tre eller flere mindreårige børn eller med et eller to børn under 18 år med psykiske problemer.

Med henblik på anvendelsen af stk. 3, pålægger artikel 20, stk. 4, medlemsstaterne en forpligtelse til kun at anerkende de særlige behov for sårbare personer på grundlag af en

de forhold, der var grundlaget for flygtningens frygt for forfølgelse, kan betragtes som værende varigt fjernet. Det vil sige, at der ikke er en velbegrundet frygt for at blive udsat for de samme former for forfølgelse, der udgør en "alvorlig krænkelse af de grundlæggende menneskerettigheder".

⁴⁰ Sag C-31/09, *Bolbol Nawras*; Se forslag til afgørelse fra generaladvokat Sharpston af 4. marts 2010.

⁴¹ Sag C-57/09, *Cemalettin Polat* og C-101/09, *Ayhan Ciftci*.

individuel vurdering af deres situation. Denne bestemmelse er ikke blevet gennemført i 12 medlemsstater⁴².

Artikel 20, stk. 5, der fastslår princippet om, at den mindreåriges tarv kommer i første række, når medlemsstaterne skal gennemføre kapitel VII, er ikke blevet gennemført i BE, ES, IE, NL og UK.

5.5.3. *Begrænsning af ydelser - artikel 20, stk. 6 og 7*

Disse to stykker giver medlemsstaterne mulighed for at begrænse ydelserne til henholdsvis flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus, hvis der er opnået beskyttelsesstatus på grundlag af aktiviteter, der udelukkende eller hovedsagelig havde til formål at opnå beskyttelse. Disse bestemmelser er kun gennemført i BG, CY og MT.

5.5.4. *Beskyttelse mod refoulement*

Artikel 21, stk. 1, der fastslår, at medlemsstaterne skal overholde princippet om non-refoulement i overensstemmelse med deres internationale forpligtelser, er blevet gennemført af alle medlemsstaterne. Den frivillige bestemmelse i artikel 21, stk. 2, der omhandler fravigelser af princippet om non-refoulement ifølge Genèvekonventionen, er blevet gennemført i næsten alle medlemsstater (bortset fra CZ, FI, FR, HU, IE, SK, SI), mens BE kun har gennemført den frivillige fravigelse i litra a).

Den frivillige bestemmelse i artikel 21, stk. 3, der giver medlemsstaterne mulighed for at tilbagekalde, afslutte eller afslå at forlænge opholdstilladelsen for eller afslå at give opholdstilladelse til en flygtning, hvis denne er omfattet af fravigelserne af princippet om non-refoulement ifølge artikel 21, stk. 2, er blevet gennemført i få medlemsstater (EE, ES, FI, LV, LT, UK).

5.5.5. *Information*

Det foreskrives i artikel 22, at medlemsstaterne så hurtigt som muligt efter tildeling af beskyttelsesstatus skal give de pågældende personer adgang til oplysninger om rettigheder og forpligtelser i forbindelse med den pågældende beskyttelsesstatus på et sprog, som de pågældende må formodes at forstå. Denne artikel er ikke gennemført i AT, BE, FR, LT og RO. Det præciseres heller ikke altid i de relevante nationale bestemmelser, at en sådan adgang skal gives "så hurtigt som muligt" efter indrømmelse af beskyttelsesstatus (BG), at oplysningerne skal gives på et sprog, som modtagerne af international beskyttelse må formodes at forstå (EE), eller hvad oplysningerne skal indeholde (ES, FI).

5.5.6. *Sikring af familiens enhed*

Artikel 23 fastslår reglerne om sikring af familiens enhed for personer med international beskyttelsesstatus, dvs. om tildeling af visse rettigheder og ydelser til familiemedlemmer, som allerede befinder sig på en given medlemsstats område. Disse reglers personlige anvendelsesområde er fastlagt i bestemmelserne i artikel 2, litra h), og artikel 23, stk. 5.

De personer, der bør betragtes som familiemedlemmer til en person med international beskyttelsesstatus med henblik på at sikre familiens enhed, er defineret i artikel 2, litra h).

⁴² BE, BG, CZ, EE, ES, IE, LT, LU, LV, NL, RO, UK.

Denne bestemmelse indfører to generelle betingelser: nemlig at familien allerede bestod i hjemlandet, og at familiemedlemmerne allerede befinder sig i den pågældende medlemsstat. Den første af disse betingelser er blevet gennemført i de fleste medlemsstater⁴³, mens den anden kun er gennemført af BE, ES, LT, LU, NL.

Med henblik på tildeling af de ydelser, der er nævnt i direktivets artikel 24 til 34, betragter nogle medlemsstater ikke ugifte partnere i et stabilt forhold som familiemedlemmer (f.eks. CY, HU, IE, LV, MT, PL, RO), mens andre gør (BG, CZ, ES, FI, LT, LU, NL, PT, SE, UK). Sådanne divergenser er tilladte ifølge direktivet, i det omfang behandlingen af ugifte par er fastlagt med henvisning til medlemsstaternes lovgivning eller praksis, og forudsat at gennemførelsesbestemmelserne er i overstemmelse med de grundlæggende rettigheder, navnlig princippet om ikke-forskelsbehandling, som udtrykkeligt er fastslået i betragtning 10 og 11 og i artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, herunder ikke-forskelsbehandling på grund af seksuel orientering.

Artikel 23, stk. 5, giver medlemsstaterne mulighed for at anvende en bredere definition af familiemedlemmer, der også dækker andre nære slægtninge, der levede sammen som en del af familien på tidspunktet for udrejse fra hjemlandet, og som var helt eller hovedsagelig afhængige af personen med international beskyttelsesstatus på det pågældende tidspunkt. Denne bestemmelse er blevet formelt gennemført (BE, BG, CY, CZ, EL, FI, IE, PT) eller gennemført ved hjælp af allerede eksisterende standarder (AT og SE).

Med henblik på at sikre familiens enhed medtager nogle medlemsstater flere kategorier, som f.eks. voksne ugifte børn, på visse betingelser, f.eks. afhængighed på grund af det fysiske eller psykiske helbred (f.eks. BG, EE, IE, SE) eller manglende økonomisk formåen (EL). Nogle inddrager forældre og/eller bedsteforældre, som er økonomisk afhængige (f.eks. CY, EE, EL, HU, IE, SE), søskende, som er afhængige og/eller lider af psykiske eller fysiske handicap (f.eks. HU, IE), andre afhængige familiemedlemmer (IE, ES), eller forældre til uledsagede mindreårige (f.eks. CY, HU).

Kun én medlemsstat gør tilsyneladende brug af muligheden ifølge artikel 23, stk. 2, for at anvende specifikke betingelser for tildeling af ydelser til familiemedlemmer til personer med subsidiær beskyttelsesstatus (PL).

5.5.7. *Opholdstilladelser – artikel 24*

Ifølge artikel 24 modtager flygtninge og personer med subsidiær beskyttelsesstatus en opholdstilladelse, som skal være gyldig i henholdsvis mindst tre år eller et år, og som kan fornyes, medmindre tvingende hensyn til statens sikkerhed eller den offentlige orden tilsiger andet.

En række medlemsstater udsteder opholdstilladelser til flygtninge af en varighed på mere end tre år (AT, BE, BG, FI, HU, IE, LT, SI, SE, UK). Mindst 7 medlemsstater udsteder opholdstilladelser til personer med subsidiær beskyttelsesstatus af over et års varighed, der er foreskrevet som minimum i direktivet: 2 år (PL), 3 år (BG, IE, SI), 4 år eller mere (HU, LV, NL, UK).

⁴³ AT, BE, BG, EE, ES, DE, LU, LV, LT, NL, PT, RO, SI, SK, SE, UK.

5.5.8. Rejsedokumenter – artikel 25

Artikel 25, stk. 2, foreskriver, at medlemsstaterne udsteder dokumenter til personer med subsidiær beskyttelsesstatus, som ikke kan få et nationalt pas, således at det bliver muligt for dem at rejse, 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. Kun 3 medlemsstater⁴⁴ anvender denne begrænsning vedrørende rejsegrunde (AT, ES, LU).

5.5.9. Adgang til beskæftigelse – artikel 26

Et stort flertal af medlemsstaterne giver både personer med flygtningestatus og personer med subsidiær beskyttelsesstatus adgang til arbejdsmarkedet. Kun 3 medlemsstater (CY, DE og LU) benytter sig af muligheden for at anvende begrænsningen ifølge artikel 26, stk. 3. Der er rapporteret om flere problemer med at give personer med subsidiær beskyttelsesstatus adgang til beskæftigelsesrelaterede voksenuddannelsesmuligheder, erhvervsuddannelse og praktikpladser (CY, CZ, EE, LT, SK, SI, UK). Omvendt indrømmer nogle medlemsstater de samme rettigheder til personer med subsidiær beskyttelsesstatus og flygtninge som til deres egne statsborgere (f.eks. FI, IE, RO).

5.5.10. Adgang til uddannelse – artikel 27

Ifølge artikel 27, stk. 3, sikrer medlemsstaterne 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. Flere medlemsstater har ikke gennemført denne bestemmelse (f.eks. BG, LT, UK). I praksis meldes der om gentagne vanskeligheder, da personer med international beskyttelsesstatus ofte mangler dokumentation for deres kvalifikationer.

5.5.11. Social bistand – artikel 28

Nogle medlemsstater⁴⁵ har benyttet sig af muligheden for at begrænse den sociale bistand til personer med subsidiær beskyttelsesstatus til grundydelse, jf. artikel 28, stk. 2. LT udelukker personer med subsidiær beskyttelsesstatus fra social bistand med henvisning til deres midlertidige ophold. DE kræver 3 års lovligt ophold i landet, for at personer med subsidiær beskyttelsesstatus kan få ret til børne- og uddannelsesbidrag.

5.5.12. Lægehjælp – artikel 29

Kun LT og MT ser ud til at have benyttet sig af muligheden for at begrænse lægehjælp til personer med subsidiær beskyttelsesstatus til grundydelse, jf. artikel 29, stk. 2. På grund af det føderale system i AT vil de ydelser, der indrømmes personer med subsidiær beskyttelsesstatus, afhænge af, hvilken region de opholder sig i. I DE har personer med subsidiær beskyttelsesstatus ikke adgang til visse specifikke ydelser i forbindelse med lægebehandling. Ifølge oplysningerne har nogle medlemsstater (f.eks. BG, EE, CZ, UK) ikke gennemført forpligtelsen i artikel 29, stk. 3, til at yde korrekt lægehjælp til personer med

⁴⁴ Ud af de 19 medlemsstater, der reagerede på Kommissionens undersøgelse.

⁴⁵ F.eks. AT, DE, LU, LV, PT, SK.

international beskyttelsesstatus, som har særlige behov, og gennemførelsen virker problematisk i andre medlemsstater (f.eks. LV, LT, IE, ES, RO).

5.5.13. Adgang til bolig – artikel 31

Flere medlemsstater (f.eks. AT, IE, LV, PL, SI) tilbyder tilsyneladende gunstigere standarder end de standarder, der kræves i Genèvekonventionens artikel 21, der foreskriver en så gunstig behandling som mulig. I nogle medlemsstater (f.eks. IE, RO og SE) har personer med international beskyttelsesstatus samme rettigheder som landenes egne statsborgere, hvad angår adgang til bolig.

5.5.14. Adgang til integrationsfaciliteter – artikel 33

Mindst 16 medlemsstater⁴⁶ skelner ikke mellem flygtninge og personer med subsidier beskyttelsesstatus med hensyn til integrationsfaciliteter. De integrationsprogrammer, der tilbydes, er nu og da meget begrænsede og dækker kun sprogræning eller finansielle lån. Ifølge oplysningerne giver HU personer med international beskyttelsesstatus adgang til integrationsprogrammer på skønsnæssig basis og på ineffektiv vis på grund af manglende gennemførelsesbestemmelser. De retlige bestemmelser i BG er vage og giver ikke holdbare programmer. Flere medlemsstater (f.eks. EE, IE, LV) tilbyder ikke formelt integrationsprogrammer til personer med international beskyttelsesstatus. Men i visse medlemsstater (f.eks. IE) har alle personer med international beskyttelsesstatus adgang til integrationsfaciliteter, uanset hvilken status der er indrømmet.

6. KONKLUSION

I flere tilfælde er det konstateret, at direktivet er gennemført ufuldstændigt og/eller ukorrekt. Det viser sig bl.a. ved mindre gunstige standarder end de standarder, der foreskrives i direktivet. Der er konstateret mangler i selve direktivets bestemmelser, idet tvetydigheden og den manglende præcision for flere begrebers vedkommende, f.eks. aktører, der yder beskyttelse, international beskyttelse, tilhørsforhold til en bestemt social gruppe, giver medlemsstaterne mulighed for at anlægge meget forskellige fortolkninger. Der er således betydelige forskelle mellem medlemsstaterne med hensyn til indrømmelse af beskyttelse og beskyttelsesform. Endvidere bliver et betydeligt antal afgørelser, der træffes i første instans baseret på kriterier, som mangler klarhed og præcision, omstødt ved appel.

Vurderingen af direktivets gennemførelse viser, at det i praksis kun er få medlemsstater, der benytter sig af lejligheden til at skelne mellem flygtninge og personer med subsidier beskyttelsesstatus, hvad angår beskyttelsens indhold. På den anden side er beskyttelsesniveauet i medlemsstaterne forskelligt, hvilket påvirker asylstrømme og skaber sekundære bevægelser.

Denne rapport viser, at målet om at sikre ens betingelser, hvad angår anerkendelse af og status for personer omfattet af international beskyttelse, og indholdet af den indrømmede beskyttelse, ikke er opnået fuldt ud i den første harmoniseringsfase.

Kommissionen vil fortsat undersøge alle de tilfælde, hvor der konstateres problemer med gennemførelse og/eller anvendelse, så der sikres en korrekt anvendelse af direktivets fælles

⁴⁶ BG, BE, ES, FR, HU, IE, IT, LT, LU, NL, PL, PT, RO, SI, SE, UK.

standarder, navnlig hvad angår fuld overholdelse af de rettigheder, der er fastslået i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, og nedbringelse af mulighederne for forskelle. De forskelle i medlemsstaternes gennemførelse af direktivet, der skyldes vage og tvetydige standarder, kan kun takles ved lovgivningsmæssige ændringer af de relevante bestemmelser. På basis af en grundig evaluering af direktivets gennemførelse vedtog Kommissionen den 21. oktober 2009 et forslag om omarbejdning af anerkendelsesdirektivet for at rette op på de konstaterede mangler.