



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 22.11.2000
KOM(2000) 755 endelig

**MEDDELELSE FRA KOMMISSIONEN TIL RÅDET OG EUROPA-
PARLAMENTET**

**På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem,
der indrømmes asyl**

FORORD

I afsnit 15 i formandskabets konklusioner fra Det Europæiske Råds møde i Tammerfors den 15. og 16. oktober 1999 hedder det, at fællesskabsbestemmelserne på længere sigt bør føre til en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl. Endvidere opfordres Kommissionen til at udarbejde en meddelelse herom.

Det portugisiske formandskab arrangerede i juni 2000 en europæisk konference om problemerne omkring det fælles europæiske asylsystem. Drøftelserne om en fælles asylprocedure og en ensartet status for flygtninge gav en række politikere, herunder ministre, FN's Højkommissariat for Flygtninge (UNHCR) og andre internationale organisationer, akademikere og repræsentanter for NGO'er, lejlighed til på uformelt plan at diskutere forskellige aspekter af spørgsmålet.

Denne meddelelse indeholder Kommissionens overvejelser vedrørende asylproceduren og flygtningenes status. Formålet er ikke at foreslå et eller flere nøglefærdige systemer, men at sætte gang i en debat på fællesskabsplan om perspektiverne på længere sigt. Kommissionen har ikke lagt sig fast på bestemte løsninger og midler, men vil åbent behandle spørgsmål og scenarier af enhver art, således at Rådet, Europa-Parlamentet og de forskellige organisationer, der berøres af asylpolitikken, kan diskutere problemerne på et kvalificeret grundlag og opstille nøjagtige retningslinjer.

I meddelelsen gennemgås først baggrunden og målene for den fælles procedure og ensartede status. Det er nemlig vigtigt at tage hensyn til mønsteret i flygtningestrømmene og den retlige situation i medlemsstaterne for at kunne fastlægge fælles mål og foreslå et hensigtsmæssigt anvendelsesområde på EU-plan. Derefter behandles de foreliggende muligheder dels hvad angår den fælles procedure, hvad enten der vælges en begrænset eller en mere integreret model, dels hvad angår den ensartede status. I meddelelsen understreges nødvendigheden af at finde frem til fælles holdninger som udgangspunkt for valget af procedure og status. Endelig foreslår Kommissionen, hvorledes behandlingen af meddelelsen kan tilrettelægges.

På asylområdet erindrer Kommissionen om, at den siden maj 1999 har forelagt Rådet og Parlamentet følgende initiativer: EURODAC-forordningen om udveksling af fingeraftryk af asylansøgere (som vil blive vedtaget af Rådet inden for få uger), direktivet om familiesammenføringer, beslutningen om en europæisk flygtningefond (vedtaget af Rådet i september 2000), direktivet om midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer samt direktivet om asylprocedurerne (tildeling og fratagelse af flygtningestatus). Det er Kommissionens hensigt inden udgangen af 2001 at supplere denne lovpakke med tiltag på følgende områder: vilkår for modtagelse af asylansøgere, kriterier og mekanismer til afgørelse af, hvilket land der er ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning (et EF-instrument til afløsning af Dublin-konventionen), bestemmelser om anerkendelse af flygtningestatus og om indholdet af denne status, samt subsidiære beskyttelsesformer, der giver de berørte personer en passende status.

INDHOLDSFORTEGNELSE

Del I. Baggrund og mål for en fælles procedure og en ensartet status, som gælder i hele EU	4
1.1 Oversigt over asylsituationen i EU	4
1.2 En fælles asylprocedure og en ensartet status: problemer og mål	6
1.3 Anvendelsesområde	7
Del II. Fra en begrænset fælles procedure til en integreret fælles procedure	8
2.1 Procedurestandarder i anden fase	8
2.2 ”Etstedsordning”	8
2.3 Indrejse	9
2.4 Konsekvenserne hvad angår vilkårene for modtagelse af asylansøgere	10
2.5 Kriterier og mekanismer til bestemmelse af, hvilket land der er ansvarligt for behandlingen af asylansøgningen	10
2.6 Tilbagevenden	11
Del III. Ensartet status, der gælder i hele EU	11
3.1 Fælles fortolkning af flygtningebegrebet og af behovet for international beskyttelse	11
3.2 Kort om den ensartede personlige status	12
3.3 Dokumenter, rettigheder, fri bevægelighed og opholdstilladelse i en anden medlemsstat	13
3.4 Integration og adgang til statsborgerret	14
Del IV. Fælles konklusioner	14
4.1 Information, udvekslinger og fælles evalueringer	14
4.2 Indsamlingen af statistikker skal have høj prioritet	16
4.3 Aspekter af politikken over for tredjelande	16
Del V. En mulig opbygning og en analysemetode	17
5.1 Begrebet “på længere sigt”	17
5.2 Midlerne	17
5.3 Partnerskabet med Flygtningehøjkommissariatet og det civile samfund	18
5.4 Målbevidst overvågning af kommunikationen	19

DEL I: BAGGRUND OG MÅL FOR EN FÆLLES PROCEDURE OG EN ENSARTET STATUS, SOM GÆLDER I HELE EU

1.1 Oversigt over asylsituationen i EU

Den internationale beskyttelse i EU-medlemsstaterne har naturligvis først og fremmest sin rod i Genève-konventionen af 1951 om flygtnings retsstilling samt protokollen hertil af 1967. Beskyttelsen kan dog også baseres på andre retskilder: nationale forfatnings- eller lovgivningsmæssige bestemmelser samt andre internationale konventioner som f.eks. den europæiske menneskerettighedskonvention (artikel 3), torturkonventionen (ligeledes artikel 3) eller i visse tilfælde konventionen om barnets rettigheder, dvs. konventioner, hvis overholdelse indebærer asylpolitiske følger. I visse medlemsstater har administrativ praksis særlig betydning set i relation til det samlede udbud af beskyttelsesforanstaltninger. Medlemsstaternes og Den Europæiske Menneskerettighedsdomstols retspraksis spiller også en væsentlig rolle for asylretten i medlemsstaterne. I almindelighed er personforfølgelse (et grundlæggende element i Genève-konventionen) således ikke den eneste grund til at indrømme asyl i Europa, selv om Genève-konventionen fortsat spiller en central rolle.

Endvidere hedder det i artikel 18 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, at asylretten sikres under iagttagelse af reglerne i Genève-konventionen og i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, mens det i artikel 19, stk. 2, bestemmes, at ingen må udsendes, udvises eller udleveres til en stat, hvor der er alvorlig risiko for at blive idømt dødsstraf eller udsat for tortur eller anden umenneskelig eller nedværdigende straf eller behandling.

En vurdering af asylsituationen i Europa må for at være realistisk nødvendigvis være baseret på en analyse af udviklingen gennem en længere årrække. Det viser sig, at selv om antallet af asylansøgninger i Unionen er faldet kraftigt efter at have toppet i 1992-93, har antallet været konstant stigende siden midten af 1996. Tilstrømningen af asylansøgere til de enkelte medlemsstater varierer, således at antallet af asylansøgninger i visse medlemsstater er enten stabilt eller svagt faldende (Tysklands andel er faldet og nåede i 1999 ned på 25% af det samlede antal ansøgninger i EU), mens der i andre lande især igennem de seneste to år er sket en kraftig stigning (f.eks. Det Forenede Kongerige og Belgien).

Figurer: Eurostat-skøn – kilder: Medlemsstater og Eurostat

Fig.1 – Asylansøgninger i EU-15, 1985-2000 (i 1 000)



Fig.2 – Medlemsstaternes procentvise andel af asylansøgninger, gennemsnit for perioden 1997-1999 (i alt = 892 381)

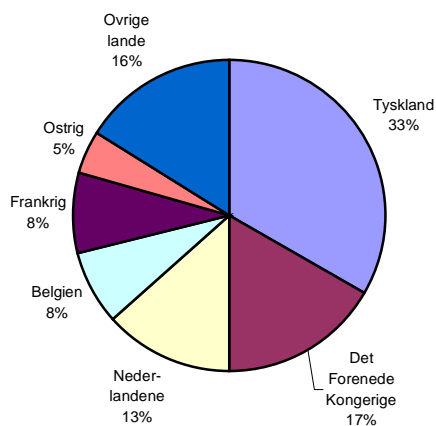


Fig.3 – Medlemsstaternes procentvise andel af anerkendelser i henhold til Genève-konventionen, gennemsnit for perioden 1997-1999 (i alt: 89 576)

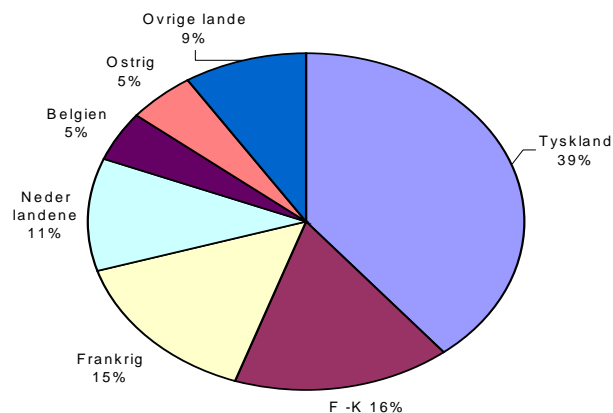
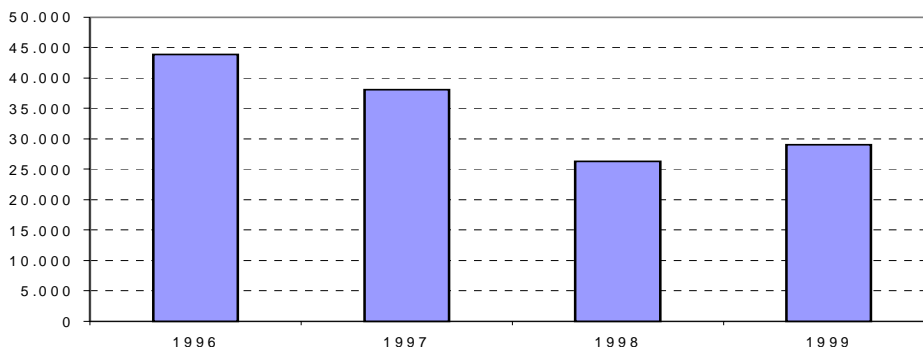


Fig.4 – Anerkendelser i henhold til Genève-konventionen i EU-15 fra 1996 til 1999



Til trods for variationer i antallet af ansøgninger, har antallet af tildelinger af flygtningestatus som defineret i Genève-konventionen dog været nogenlunde konstant siden begyndelsen af 1990'erne, dog med en vigende tendens i de seneste år. Af mulige forklaringer kan nævnes:

- medlemsstaterne eller EU har truffet foranstaltninger, der bevirker, at en del af flygtningestrømmene dirigeres til andre destinationer, eller at visse flygtninge opgiver at indgive asylansøgning
- der er blevet fremsat den teori, at der blandt asylansøgerne stadig oftere skjuler sig økonomiske "flygtninge", hvilket naturligvis medfører afslag på asylansøgningerne
- der er en voksende uoverensstemmelse mellem ansøgningerne og Genève-konventionens kriterier. Dette skyldes i vidt omfang stigningen i antallet af væbnede konflikter, som medfører dels en situation præget af almindelig usikkerhed, dels krænkelse af menneskerettigheder, som vanskeligt kan kaldes forfølgelse i Genève-konventionens forstand

i den fortolkning, som der er lang tradition for i Europa. Det ville være for hasarderet at forklare den samlede nedgang i antallet af tildelinger af flygtningestatus i hele Unionen under ét ved, at Genève-konventionen fortolkes "stadig mere restriktivt" hvad angår sådanne situationer. En stor del af de ansøgninger, der hidrører fra lande, hvor personforfølgelser antager let verificerbare former, fører nemlig fortsat til tildeling af flygtningestatus. Dertil kommer, at udviklingen i ankeinstansernes praksis efterhånden indebærer, at Genève-konventionen kommer til at dække nye situationer. Imidlertid skaber disse tendenser problemer med forskelle i retspraksis, der er uforenelige med et integreret Europa.

Under alle omstændigheder skal der også tages hensyn til de andre midler, hvorved medlemsstaterne opfylder de opståede behov for beskyttelse. Medlemsstaterne har udviklet supplerende eller subsidiære beskyttelsesformer for at sikre asylansøgerne en passende beskyttelse, når de ikke er omfattet af Genève-konventionen, men dog har behov for en international beskyttelse. Artikel 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention spiller i denne forbindelse en afgørende rolle. Disse former for beskyttelse er ikke koordineret medlemsstaterne imellem og er hele tiden under udvikling i de enkelte medlemsstater. I en række af medlemsstaterne overstiger antallet af subsidiære beskyttelser¹ antallet af tildelinger af flygtningestatus i henhold til Genève-konventionen.

1.2 En fælles asylprocedure og en ensartet status: problemer og mål

For at fastlægge de retningslinjer, der kan føre til en fælles procedure og en ensartet status, kræves enighed om problemerne og målene. Kommissionen foreslår, at man:

- vedtager klare principper i overensstemmelse med konklusionerne fra Tammerfors-mødet, som beskytter personer, der lovligt søger beskyttelse i EU og ønsker adgang til EU's område. Disse principper skal være i fuld overensstemmelse med bestemmelserne i Genève-flygtningekonventionen og andre relevante menneskerettighedsinstrumenter og give mulighed for at opfylde humanitære behov på grundlag af solidaritet
- absolut respekterer retten til at ansøge om asyl; fuldstændig overholdelse af samtlige bestemmelser i Genève-konventionen; garanti for, at ingen sendes tilbage til forfølgelse, dvs. at "non-refoulement"-princippet opretholdes
- giver medlemsstaterne mulighed for at identificere de personer, der har reelt behov for beskyttelse, og for at reagere hensigtsmæssigt over for vanskelige situationer. De vedtagne regler skal således være retfærdige og effektive og skal føre til hurtige beslutninger af høj kvalitet
- fastlægger en fælles procedure og en ensartet status som led i en fælles migrationspolitik under hensyntagen til denne politiks forskellige aspekter (partnerskab med oprindelseslandene, retfærdig behandling af statsborgere fra tredjelande, styring af migrationsstrømmene). Det skal især tilstræbes:

¹ F.eks. i årene 1998 og 1999 er der for følgende medlemsstater: Nederlandene, Grækenland, Finland, Sverige, Danmark og Portugal mindst dobbelt så mange tildelinger af subsidiær flygtningestatus som tildelinger af flygtningestatus i henhold til Genève-konventionen. I andre medlemsstater, der først for nylig har indført subsidiære beskyttelsesformer, er der observeret en konstant stigning (Østrig, Frankrig og Spanien). I Tyskland og Det Forenede Kongerige udgør tildelingerne af subsidiær status en væsentlig og stabil del af de positive beslutninger om at yde beskyttelse.

- at opretholde sondringen mellem på den ene side retten til indrejse af humanitære årsager og retten til asyl i EU og på den anden side retten til indrejse af andre årsager

- at finde en ligevægt mellem en absolut respekt for den særlige karakter af denne ret til indrejse af humanitære årsager og et legitimt ønske om at forebygge og bekæmpe illegal indvandring.

I denne forbindelse finder Kommissionen, at medlemsstaterne ville være bedre rustet til at bekæmpe det åbenbare reelle misbrug af asylsystemet, hvis de fastlægger en bred vifte af åbne og gennemsigtige indvandringsstyrende politikker, som tager større hensyn til den økonomiske og demografiske situation i EU-medlemsstaterne. De komplekse sammenhænge mellem disse forskellige dimensioner vil blive behandlet nærmere i en særskilt meddelelse fra Kommissionen.

- begrænser de sekundære bevægelser, der alene opstår som følge af de mange regler, der finder anvendelse. Forskellene mellem de forskellige medlemsstaters asylpolitik skal fjernes, og der skal tilstræbes en harmonisering af vilkårene for at undgå at skade medlemsstaternes interesser. Endvidere skal flygtninge og personer, der ansøger om beskyttelse, kunne få behandlet deres ansøgninger, nyde beskyttelse og tildeles opholdstilladelse på samme vilkår, uanset hvilken medlemsstat der er tale om. Også personer, som ikke eller ikke længere har behov for beskyttelse, skal indrømmes samme behandling

- betragter den første fase, der er fastsat i afsnit 14, 16 og 17 i konklusionerne fra Tammerfors-mødet og i den "resultattavle", der blev fremlagt i foråret 2000, som det fundament, på hvilket der kan opbygges en fælles procedure og fastlægges en ensartet status

- fastlægger reglerne ud fra traktaten og overholder subsidiaritets- og proportionalitetsprincipperne. Da disse regler er led i den mere generelle udvikling af EU som et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed, skal de bidrage til at sikre den størst mulige frie bevægelighed for personer

- foretager høring af de berørte internationale organisationer, bl.a. UNHCR, på grundlag af erklæring nr. 17 i Amsterdam-traktaten.

1.3 Anvendelsesområde

I betragtning af de oplysninger, der foreligger om flytningestrømmene, de forhold, der er nævnt under punkt 1.1, de forskellige former for behov for international beskyttelse, selve ordlyden af traktaten og af konklusionerne fra Tammerfors-mødet om den fælles europæiske asylpolitik, ovennævnte mål, bl.a. effektivitets- og ligevægtsmålene, skal den fælles procedure og den ensartede status tage sigte på alle internationale beskyttelsesbehov og ikke blot de behov, der er omfattet af Genève-konventionen.

Kommissionen finder det vigtigt først at fastslå, at den fælles procedure og den ensartede status efter dens opfattelse ikke har til formål at opstille regler for anerkendelsen af flygtningestatus i henhold til Genève-konventionen eller subsidiære former for beskyttelse i form af positive eller negative individuelle beslutninger truffet af et fællesskabsorgan. Dette ville være helt uforeneligt med proportionalitets- og subsidiaritetsprincipperne og ville endvidere indebære, at der skal oprettes en særlig appelret til prøvelse af de individuelle beslutninger.

Inden for rammerne af en fælles procedure og en ensartet status kunne man i næste fase arbejde videre med bestemmelserne om midlertidig beskyttelse ved massetilstrømning af

fordrevne personer. Det direktiv, der blev foreslået i maj 2000, har til formål gennem minimumsregler og –mekanismer at gøre det muligt for medlemsstaterne at håndtere en sådan massetilstrømning. Kommissionen vil dog ikke behandle dette problemkompleks i nærværende meddelelse.

DEL II: FRA EN BEGRÆNSET FÆLLES PROCEDURE TIL EN INTEGRERET FÆLLES PROCEDURE

2.1 Procedurestandarder i anden fase

Formålet med forslaget til direktiv om minimumsstandarder for procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus er på kort sigt at indføre en minimumsharmonisering af de regler, der gælder for dette område i Fællesskabet. Forslaget forpligter ikke medlemsstaterne til at anvende ensartede procedurer. De kan således bevare deres nationale systemer, forudsat at bestemte normer og betingelser hvad angår kompetente myndigheder og gældende procedurer overholdes. Det overlades ligeledes til medlemsstaterne at vælge, om de vil eller ikke vil anvende standarder ved behandlingen af ansøgninger om subsidiær beskyttelse fra personer, om hvem det kan fastslås, at de ikke er flygtninge.

I anden fase indebærer fastlæggelsen af en fælles procedure en begrænsning af valgmulighederne på de områder, hvor der i første fase kunne udvises en vis fleksibilitet, samt en begrænsning af mulighederne for at fravige visse bestemmelser. Med henblik på at indføre en fælles procedure vil det være nødvendigt at begrænse medlemsstaternes frihed til at fastlægge retningslinjerne for den besluttende myndighed (første instans) og ankeinstanserne og bestemme, hvilke beføjelser disse skal have (f.eks. en fælles definition af uafhængigheden i forhold til de politiske myndigheder), procedurerne for at afgøre, om en ansøgning kan antages til behandling, de fremskyndede procedurer og procedurerne ved grænserne. Derefter vil der muligvis kunne ske en harmonisering af de nationale fortolkninger af de fleksible standarder, f.eks. fortolkningerne af fristerne.

Endvidere skal der tages stilling til brugen af visse begreber som f.eks. "sikkert oprindelsesland" og "sikkert tredjeland". Der er flere muligheder: enten kan man overveje at vedtage fælles lister, eller man kan afskaffe disse begreber. I denne forbindelse er udvidelsen af EU en faktor, der skal tages i betragtning.

Endelig skal nødvendigheden af at lovgive om aspekter, der ikke er omfattet af første fase, undersøges (f.eks. bestemmelser om kvaliteten af behandlingen af ansøgningerne og af afgørelserne, behandling af de dokumenter, der er fremlagt af ansøgeren, oversættelse af dokumenterne, samtalens form og varighed samt afhøringerne under klagebehandlingerne).

2.2 "Etstedsordning"

En række medlemsstater har allerede valgt at følge "etstedsproceduren", og blandt de medlemsstater, der forbereder ændringer af asyllovgivningen, er der mange, der vælger denne mulighed. "Etstedsproceduren" har til formål at samle behandlingen af alle behov for beskyttelse hos én og samme instans for at sikre, at alle former for forfølgelse og risici tages i betragtning, men også for at opnå en hurtigere behandling af alle ansøgninger om international beskyttelse. Hvis f.eks. en undersøgelse af, om en person kan indrømmes flygtningestatus i henhold til Genève-konventionen, fører til en afvisning, skal det samme kontor behandle ansøgningen med henblik på at afgøre, om der er grundlag for at indrømme

en eller flere supplerende former for beskyttelse. Alternativet er en praksis, hvor én instans behandler en ansøgning ud fra Genève-konventionens bestemmelser, hvorefter der, såfremt der i sidste instans gives afslag på ansøgningen, skal indledes en ny behandling af en ansøgning om subsidiær beskyttelse, som ofte foretages af en anden myndighed. Umiddelbart synes denne ordning at bidrage væsentligt til den fælles procedure.

Men før en sådan procedure kan indføres, er der en række spørgsmål, der skal besvares:

- Er der en risiko for en “devaluering” af anerkendelsen af flygtningestatus i henhold til Genève-konventionen, og hvorledes kan dette i bekræftende fald undgås, f.eks. ved at kræve, at behandlingen af ansøgningen skal ske trinvis (pligt til først at behandle en ansøgning ud fra Genève-konventionens kriterier og til at afslutte sagen, såfremt kriterierne er opfyldt, således at det kun er i tilfælde af, at kriterierne ikke er opfyldt, at der skal tages stilling til de andre former for beskyttelse) eller ved at kræve begrundede afgørelser?
- Hvorledes skal man håndtere en ankeprocedure og en klage over et afslag i henhold til Genève-konventionen, såfremt den pågældende ansøger har fået tildelt en subsidiær form for beskyttelse?
- Skal bestemte hindringer for udsendelse udelukkes fra denne procedure?

Kommissionen vil som grundlag for det videre arbejde nærmere undersøge disse spørgsmål.

2.3 Indrejse

2.3.1 Visumkrav og kontrolforanstaltninger ved de ydre grænser

Hvad angår visumpolitikken og kontrollen ved de ydre grænser er der den mulighed, at man vedtager visse fælles retningslinjer for at tage hensyn til asylbegrebets særlige karakter. Nogle af de spørgsmål, der kræver en mere indgående behandling, er spørgsmålene om, hvorvidt visumpligten skal gennemføres for tredjelandstatsborgere, der normalt ikke er underkastet visumpligt, for at forhindre pludselige massetilstrømninger, hvorvidt det i nærmere bestemte situationer skal være nemmere at opnå visum, og hvorvidt der skal tages hensyn til behovene for international beskyttelse, når der træffes legitime foranstaltninger til bekæmpelse af ulovlig indvandring og menneskesmugling i overensstemmelse med den praksis, der har udviklet sig vedrørende protokollerne til FN's konvention om grænseoverskridende, organiseret kriminalitet.

2.3.2 Indgivelse af asylansøgning uden for EU og genbosættelse

Behandlingen af ansøgninger om beskyttelse i oprindelsesregionerne og en lettere indrejse i medlemsstaterne for flygtningene gennem en genbosættelsesmekanisme er to måder, hvorpå flygtninge hurtigt kan få adgang til beskyttelse uden at blive ofre for arrangører af illegal indvandring og menneskesmugling, og uden at flygtningene skal vente undertiden i flere år på at få status som flygtninge.

Genbosættelsesprogrammerne findes kun i fire EU-medlemsstater, som samarbejder med UNHCR om programmerne. USA har en typisk tostrengt asylprocedure: én for spontane asylansøgere og én, der bygger på et genbosættelsesprogram, og som følger helt andre regler end proceduren for de spontane asylansøgere. Genbosættelsesprogrammet er baseret på en stram intern koordinering mellem de forskellige berørte offentlige myndigheder og et samarbejde med NGO'erne og UNHCR. Genbosættelse skal efter Kommissionens opfattelse

være et supplement og må ikke være til skade for en hensigtsmæssig behandling af de individuelle spontane ansøgninger.

En vurdering af anvendeligheden af disse muligheder inden for rammerne af en fælles asylprocedure kræver en afklaring af flere spørgsmål: den rolle, der spilles af medlemsstaterne, de diplomatiske missioner i oprindelsesregionerne, EF-institutionerne og UNHCR, samt spørgsmål om genererede omkostninger og investeringer, regler for behandling af ansøgninger, valg af oprindelsesregion eller –land, anvendelsesområde for beskyttelsesforanstaltningerne (alene Genève-konventionsflygtninge eller ligeledes personer, der har behov for en anden form for international beskyttelse), kvoter og fordeling mellem medlemsstaterne, sammenhæng mellem ansøgninger i henhold til et genbosættelsesprogram og spontane ansøgninger i en EU-medlemsstat osv. ... Kommissionen vil gennemføre en række feasibilityundersøgelser.

2.4 *Konsekvenserne hvad angår vilkårene for modtagelse af asylansøgere*

En fælles procedure indebærer ikke som sådan ensartede vilkår for modtagelse af asylansøgere. Kommissionen mener, at der er to hovedårsager til, at det er nødvendigt at harmonisere vilkårene for modtagelse: dels skal asylansøgenes levevilkår ligge på samme niveau i hele Fællesskabet (uafhængigt af, hvilken medlemsstat de befinder sig i), dels skal de sekundære bevægelser, som en forskel mellem vilkårene i de forskellige medlemsstater vil medføre, undgås. Kommissionen vil i begyndelsen af 2001 fremlægge et forslag til lovgivning om første fase.

Senere vil det være nødvendigt at undersøge, om det, hvis ovennævnte mål er opnået gennem vedtagelse af fælles minimumsstandarder for modtagelsen, fortsat er nødvendigt at gå videre med ensretningen af de nationale modtagelsesordninger efter den metode, der er beskrevet under punkt 2.1 (begrænsning af valgmuligheder, harmonisering af de nationale fortolkninger af de fleksible standarder, inddragelse af nye elementer). En fælles procedure vil indebære, at flere personer vil blive omfattet af modtagelsesordningerne, før den endelige beslutning om beskyttelsesbehovet træffes, især hvis "etstedsproceduren" vælges. Alle, der ansøger om international beskyttelse (og altså ikke alene asylansøgerne i henhold til Genève-konventionen), ville nemlig skulle følge samme procedure og derved få samme behandling i modtagerlandet.

2.5 *Kriterier og mekanismer til bestemmelse af, hvilket land der er ansvarligt for behandlingen af asylansøgningen*

Vedtagelsen af en fælles procedure og en ensartet status forventes at give spørgsmålet om solidariteten mellem medlemsstaterne en helt ny drejning. En sådan fælles ramme ville nemlig kunne begrænse virkningerne af den "asylshopping", der i dag finder sted ifølge adskillige observatører, samt begrænse de hertil knyttede sekundære bevægelser. Kommissionen er dog klar over, at der allerede i dag er behov for solidaritet. Foreløbig er dette problem søgt løst ved oprettelsen af Den Europæiske Flygtningefond, og debatten vil fortsætte i forbindelse med forhandlingerne om forslaget til direktiv om midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer.

De sekundære bevægelser kan altså begrænses ved at indføre fælles standarder hvad angår modtagelsesvilkår, asylprocedurer og retningslinjer for tildeling af international beskyttelse. Sådanne tiltag fjerner dog ikke nødvendigheden af at indføre såvel klare som effektive mekanismer til afgørelse af, hvilket land der er ansvarligt for behandling af asylansøgningen, idet der altid vil være forhold, der skævrider fordelingen af asylansøgere mellem

medlemsstaterne: sprog, familietilknytning, tilstedeværelse af en større gruppe flygtninge fra samme lokalområde osv. Kommissionen er for tiden i gang med at evaluere gennemførelsen af Dublin-konventionen og vil i foråret 2001 i første omgang foreslå et fællesskabsinstrument til afløsning af Dublin-konventionen. Flere løsninger kan overvejes og er beskrevet i Kommissionens arbejdsdokument SEK (2000)522.

Det er sandsynligt, at Dublin-konventionens afløser som udgangspunkt vil bygge på de samme principper som Dublin-konventionen, idet der dog vil blive foretaget de forbedringer, erfaringen tilsiger. Når først der er indført en fælles procedure og en ensartet status, vil man imidlertid kunne overveje et system, hvis eneste kriterium er, i hvilket land ansøgningen er indgivet, og som ledsages af en enkel tilbagetagelsesmekanisme, som kan fungere ved brug af Eurodac-systemet.

2.6 Tilbagevenden

En effektiv politik for tilbagevenden eller udsendelse er en absolut nødvendighed, hvis det fælles asylsystem og den fælles procedure skal have nogen troværdighed. En person, der har søgt beskyttelse, og hvis sag er blevet behandlet efter en rimelig og fyldestgørende procedure, hvorunder behovet for international beskyttelse og hindringerne for en tilbagevenden er blevet undersøgt, vil således skulle forlade landet og vende tilbage til sit oprindelsesland eller et tredjeland, hvis hans ansøgning er blevet afvist, og han ikke har nogen opholdstilladelse. Eksisterer en sådan politik ikke, vil der kunne sættes spørgsmålstegn ved hele proceduren for indrejse og behandling af asylansøgningen, især hvis et større antal personer misbruger retten til at indgive asylansøgninger. En effektiv ordning for tilbagevenden bidrager til at effektivisere asylsystemet og beskytte dets integritet. Der kan eventuelt opstilles fælles principper, om fornødent på EU-niveau.

Frivillig tilbagevenden skal have førsteprioritet. Med henblik herpå håber Kommissionen, at anvendelsen af Den Europæiske Flygtningefond vil tilskynde til at udarbejde programmer på dette område. Dette frivillige system skal dog ledsages af et system med tvungen tilbagevenden i de tilfælde, hvor dette er nødvendigt, for at gøre asylsystemet og den effektive udsendelsespolitik troværdige.

Hvad angår anerkendte flygtninge eller personer under forskellige former for international beskyttelse forekommer det, at disse personer ønsker at rejse tilbage frivilligt, også selv om de endnu har en lovlig opholdstilladelse i modtagerlandet. Idet det hele tiden holdes for øje, at denne tilbagevenden bygger på et personligt ønske om at forlade modtagerlandet, kan Fællesskabet træffe passende foranstaltninger til at støtte disse bestræbelser. I givet fald kan der også vedtages fælles retningslinjer på EU-plan for at koordinere den praksis, der følges i denne type sager.

DEL III: ENSARTET STATUS, DER GÆLDER I HELE EU

3.1 Fælles fortolkning af flygtningebegrebet og af behovet for international beskyttelse

Kommissionen vil i 2001 fremsætte forslag om indbyrdes tilnærmelse af bestemmelserne om anerkendelse af flygtningestatus og om indholdet af denne status suppleret med foranstaltninger vedrørende subsidiære former for beskyttelse, der giver den pågældende en passende status. Efter denne første fase vil det uden at foregribe resultatet heraf være nødvendigt at undersøge, om der kan etableres mekanismer, hvorved de eventuelle forskelle, der måtte bestå, kan korrigeres, således at faren for en afvigende fortolkning af EF-standarderne forebygges.

En person, der ansøger om beskyttelse, skal kunne være forholdsvis sikker på, at han har samme chance for at opnå en passende beskyttelse, uanset hvilken medlemsstat han henvender sig til. Del IV giver eksempler på elementer, der vil kunne bidrage til at begrænse forskellene i fortolkning. Hvad angår status er en af mulighederne dog, at medlemsstaterne råder over mindst én form for subsidiær beskyttelse, der kan indrømmes en person, selv om denne person eventuelt ville have opnået flygtningestatus i en anden medlemsstat, således at vedkommendes interesser ikke skades alvorligt. Rækkevidden af de rettigheder, der er knyttet til en subsidiær beskyttelse, har derfor afgørende betydning.

En større overensstemmelse mellem medlemsstaternes måde at identificere beskyttelsesbehov på og mellem de regler, der gælder for beskyttelsens ophør, er nødvendig for at effektivisere det fælles system, især hvis målet er en gensidig anerkendelse af negative beslutninger og et samarbejde om gennemførelsen af disse beslutninger. Det er således vigtigt, at årsagerne til en ophævelse af beskyttelsen fortolkes på samme måde i de enkelte medlemsstater. Forestiller man sig, at en stor gruppe personer fra samme tredjeland opnår en subsidiær beskyttelse, som ophæves af én medlemsstat men ikke af en anden, vil dette have negative følger i form af sekundære bevægelser og ødelægge selve idéen med en ensartet status, som gælder i hele EU.

Den globale høringsproces, der for nylig er blevet iværksat af UNHCR, vil naturligvis påvirke høringerne på EU-plan.

3.2 Kort om den ensartede personlige status

3.2.1 Skal Genèvekonventionsflygtningens status indskrives i fællesskabsretten?

Det påhviler alle parter i Genève-konventionen at anerkende flygtningestatus. Flygtninges rettigheder og forpligtelser i henhold til Genève-konventionen er indskrevet i konventionen og er bindende for medlemsstaterne. Der er således ikke tale om at erstatte disse rettigheder med en "regional" ordning, men om i fornødent omfang at indskrive disse rettigheder i fællesskabsretten, bl.a. i bestemmelserne om harmoniseringen af tredjelandsstatsborgeres rettigheder, den tilstræbte ensartede anvendelse af disse rettigheder, den frie bevægelighed og retten til at opholde sig i en anden medlemsstat samt de fremskridt, der gøres i arbejdet med at fastlægge de grundlæggende rettigheder på EU-plan.

3.2.2 Subsidiær status

Selv om den flygtningestatus, der indrømmes i henhold til Genève-konventionen, ikke nødvendigvis er endelig, er de behov for beskyttelse, der opfyldes med subsidiære former for beskyttelse, som regel af mere begrænset varighed. De subsidiære former for beskyttelse opfylder også ofte individuelle behov for beskyttelse, der kan være ekstremt specifikke, og sideløbende hermed kollektive behov for beskyttelse (f.eks. i en situation med udstrakt vold). Flere former for ensartet beskyttelse, hvortil der er knyttet forskellige bestemmelser om beskyttelsens ophør, kan således komme på tale. Det skal undersøges, om den eller de forskellige former for subsidiær beskyttelse skal omfatte varierende rettigheder, der afhænger dels af årsagerne til, at beskyttelsen indrømmes, dels af beskyttelsens varighed, eller om sådanne variationer blot vil gøre hele asylsystemet mere komplekst, uden at dette tjener noget formål.

3.2.3 Fællesstatus

En fællesstatus, der giver anerkendte Genève-konventionsflygtninge og personer omfattet af en subsidiær beskyttelse samme typer rettigheder er en mulighed, der kan overvejes for at

forenkle arbejdsgangene og systemet, men også som et supplement til "etstedsproceduren" for at undgå en systematisk brug af ankemuligheden ved afslag på ansøgninger om at opnå flygtningestatus i henhold til Genève-konventionen. Det skal undersøges, hvorledes det kan forhindres, at en sådan fælles status reducerer de rettigheder, der er knyttet til den konventionelle flygtningestatus. En nærliggende mulighed er at knytte samme typer rettigheder til en fælles status som til den status, der opnås i henhold til Genève-konventionen. Også muligheden af at variere varigheden af opholdet bør undersøges.

3.3 Dokumenter, rettigheder, fri bevægelighed og opholdstilladelse i en anden medlemsstat

Referencerammen for de rettigheder, der indrømmes personer under beskyttelse, skal være de rettigheder, der indrømmes tredjelandstatsborgere der opholder sig lovligt i EU, hvilke rettigheder igen skal svare til unionsborgernes rettigheder. Det vil imidlertid være nødvendigt at se nærmere på, i hvilket omfang de rettigheder, der indrømmes personer under beskyttelse, skal tage hensyn til særlige forhold i forbindelse med de beskyttedes situation og sårbarhed og den omstændighed, at de ikke frivilligt har valgt at forlade deres hjemstavn.

Af andre elementer, der skal harmoniseres, kan nævnes adgangen til lønnet og ulønnet arbejde, reglerne for opnåelse af arbejdstilladelse eller for at få dispensation fra kravet om arbejdstilladelse, adgang til sociale rettigheder (social sikring og social bistand), uddannelse, sundhedspleje (hvor en særlig indsats undertiden er nødvendig på grund af sårbarheden hos en del af de beskyttede personer som følge af den politiske forfølgelse, fængsling og tortur, de har været udsat for, og omstændighederne omkring flugten) samt reglerne for familiesammenføringer og for den status, der skal tildeles de familiesammenførte. Kommissionen fremlagde i december 1999 forslag herom.

Ensartet status indebærer ligeledes opholds- og rejsetilladelser, der er harmoniseret hvad angår varighed, format og fornyelsesregler.

Vilkårene for at tage ophold i en anden medlemsstat skal undersøges. F.eks. vil en ensartet status, der gælder i hele EU, i tilfælde af en konventionel flygtning, der ønsker et længerevarende ophold, kunne indebære mulighed for at bosætte sig i en anden medlemsstat efter et vist antal år eller for at følge en uddannelse i en anden medlemsstat. Reglerne herfor bør svare til de regler, der gælder for EU-borgere (idet der bør stilles krav om forsørgerevne og beskæftigelse). De spørgsmål om overførsel af beskyttelse mellem medlemsstaterne eller om beskyttelsens ophør samt om informationsmekanismerne og om fremsendelse af sagsakter indsamlet under behandlingen af asylansøgningen, der kan opstå ved en sådan bopælsændring, bør undersøges på denne baggrund. Et spørgsmål, der trænger sig på, er, om alle de muligheder for at overføre ansvar, der er fastlagt i den europæiske aftale om overførsel af ansvaret for flygtninge², eller som måske kan fastlægges i bilaterale aftaler mellem medlemsstaterne, fortsat skal være gældende i en situation med en ensartet status, som gælder i hele EU. Kommissionen vil undersøge dette spørgsmål.

Disse rettigheder udelukker ikke en anvendelse af foranstaltninger, der skal sikre opretholdelsen af den offentlige orden og medlemsstaternes nationale sikkerhed, og som fuldt ud overholder "non-refoulement"-princippet.

² Europarådet, Strasbourg, 1980; ikke alle EU-medlemsstater deltager i denne aftale.

I forbindelse med den ensartede status rejser der sig også et spørgsmål om den bekæmpelse af forskelsbehandling, der finder sted med hjemmel i artikel 13 i traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab. Kommissionen skal bl.a. bemærke, at Fællesskabet som følge af de aftaler, som Rådet har indgået om rækken af foranstaltninger til bekæmpelse af forskelsbehandling, har forpligtet sig til at gennemføre ligebehandlingsprincippet uden forskelsbehandling på grund af race, etnisk oprindelse, religion eller tro, handicap, alder eller seksuel orientering. De to direktiver, som dette princip er udmøntet i, finder ligeledes anvendelse på tredjelandsstatsborgere og på statsløse personer med lovligt ophold i EU og udgør således allerede et godt udgangspunkt for beskyttelsen af personer, der nyder international beskyttelse.

3.4 Integration og adgang til statsborgerret

Flygtninge og personer under beskyttelse bør være omfattet af og bidrage til integrationspolitikker under vilkår, der fører til lige muligheder i alle medlemsstaterne under hensyntagen til forskellighederne i og kendetegnene ved lokalsamfundenes og det civile samfunds initiativer. Retten til beskæftigelse er naturligvis af afgørende betydning i denne forbindelse, men denne ret må ofte følges op af målrettede foranstaltninger, der kan hjælpe personer under beskyttelse med at blive integreret på arbejdsmarkedet, f.eks. særlige uddannelsesforanstaltninger. Fællesskabsinitiativerne som f.eks. Equal-programmet eller Den Europæiske Flygtningefond kan gennemføres sideløbende med de nationale foranstaltninger. EU skal være i stand til at udnytte alle de kvalifikationer, flygtninge kan tilbyde, herunder deres faglige kvalifikationer.

Samtidig må integrationsforanstaltningerne vejes op mod det behov, visse flygtninge og personer under beskyttelse har for at forberede en tilbagevenden til deres oprindelsesland. Det bør overvejes at søge at finde frem til en fælles model, der kan tilbyde en holdbar løsning, såfremt det viser sig umuligt for disse personer efter en årrække at vende tilbage til deres oprindelsesland.

EF-traktaten indeholder ingen bestemmelser om adgang til statsborgerret. Men af konklusionerne fra Tammerfors-mødet fremgår det, at Det Europæiske Råd støtter målsætningen om, at tredjelandsstatsborgere, som i længere tid har opholdt sig lovligt i en medlemsstat, skal have mulighed for at opnå statsborgerret i denne medlemsstat. I Genèvekonventionen hedder det, at de kontraherende stater skal lette flygtninges naturalisation (artikel 34). Kommissionen ser gerne, at dette spørgsmål gøres til genstand for fælles overvejelser. Disse overvejelser vil på længere sigt eventuelt kunne udvides til at omfatte et tilbud om en slags "samfundsborgerskab", som er baseret på EF-traktaten, inspireret af chartret om grundlæggende rettigheder og består af de rettigheder og forpligtelser, som tredjelandsstatsborgere har.

For at integreringen i samfundet af flygtninge og andre personer under beskyttelse skal lykkes, kræves et gunstigt politisk klima. I den senere tid har der i visse medlemsstater været eksempler på racistiske og fremmedfjendske reaktioner, ofte rettet mod flygtninge eller asylansøgere. Politikerne og medierne er af afgørende betydning for opinionsdannelsen og skal undgå at fremsætte udtalelser, som er egnede til at fremkalde racistiske følelser.

DEL IV: FÆLLES KONKLUSIONER

Gennemførelsen af forslagene i del II og III kræver dels indsamling af mange data, evalueringsresultater og statistikker, dels inddragelse af visse "udenrigspolitiske" aspekter,

der skal danne grundlag for fælles konklusioner, som støtter den fælles procedure og den ensartede status.

4.1 Information, udvekslinger og fælles evalueringer

De nationale myndigheder og ankeinstanserne skal have adgang til en lang række informations- og evalueringskilder med henblik på at anvende de standarder og principper, der vedtages på fællesskabsplan, drage konvergerende konklusioner med hensyn til beskyttelsesbehovene og situationen i oprindelseslandene, højne kvaliteten af deres afgørelser, sammenligne de forskellige former for praksis og implementere de bedste af disse. Alt dette kræver udarbejdelse af fælles regler om udveksling af oplysninger om oprindelses- og transitlandene, en harmoniseret politik for anvendelsen af disse oplysninger i de individuelle afgørelser og i den overordnede asylprocedure samt fælles retningslinjer for, hvilke konsekvenser disse oplysninger skal have for behandlingen af ansøgningerne.

Et sæt fælles regler for informationsudvekslingen vil sikre en tillidsfuld udveksling af de oplysninger, der indsamles i oprindelses- og transitlandene om den generelle situation i disse lande og om de krænkelse af menneskerettighederne, der finder sted i disse lande. Dette kræver et permanent net af kontaktpersoner og eventuelt en daglig kontakt mellem de myndigheder i EU, der behandler ansøgningerne i første instans, og medlemsstaternes ambassader i udlandet. Senere initiativer med henblik på at udarbejde fælles rapporter ud fra oplysninger, der er indsamlet fra mange kilder, herunder de internationale organisationer og NGO'er, vil yderligere kunne bane vej for en fælles holdning.

For at få udbytte af disse informationsudvekslinger bør resultaterne heraf stilles til rådighed for sagsbehandlerne hos førsteinstansmyndighederne, der skal træffe afgørelse i de konkrete sager. Her kunne overvejes fælles regler om tavshedspligt og om kildehenvisninger i afgørelserne.

Ud over selve indsamlingen, formidlingen og brugen af disse oplysninger i forbindelse med afgørelserne kunne man overveje at udvikle mekanismer til fælles evaluering af følgerne af oplysningerne for behandlingen af de forskellige sager. En fælles risikovurdering for visse kategorier af asylansøgere vil kunne føre til en række retningslinjer på EU-plan. Dette indebærer et meget tæt samarbejde mellem de nationale forvaltninger. Disse forskellige mekanismer vil således kunne resultere i rådsafgørelser, hvor Rådet fastlægger risikogrupperne og –situationerne, men også de risikofri grupper og situationer. Det er ikke meningen, at disse afgørelser automatisk skal give ret til beskyttelse eller føre til automatiske afslag, men afgørelserne vil skabe klarhed over den praksis, som de myndigheder, der er ansvarlige for behandlingen af ansøgningerne, følger i det daglige.

Det vil være nødvendigt med nye mekanismer for samarbejdet mellem de nationale forvaltninger, de instanser, der behandler ansøgningerne, og ankeinstanserne. Mekanismernes formål er bl.a. at udveksle og samle oplysninger (herunder også ved brug af edb-medier), analysere statistiske data og varslingsystemer, hurtigt at udbrede kendskabet til afgørelserne og medlemsstaternes og Fællesskabets retspraksis, udveksle eksempler på god praksis, gennemføre case studies og "sentencing"³, efter- og videreudanne det personale, der behandler ansøgningerne, samt foretage en fælles evaluering af situationen i oprindelses- eller transitlandene og de specifikke forfølgelsessituationer eller situationer som medfører behov for international beskyttelse. Et af målene på længere sigt kunne være at etablere en database

³ Teknik til korrektion af forskelle i retspraksis.

over informationskilderne sammen med en oversættelsestjeneste. Kommissionen vil tage hensyn til disse mål ved udarbejdelsen af det program for administrativt samarbejde, der i 2002 skal afløse Odysseus-programmet (der afsluttes i 2001).

I 1992 nedsatte Rådet en uformel gruppe uden beslutningsmyndighed (CIREA-gruppen⁴), der skulle udveksle oplysninger og foretage høringer. Gruppens formål var at lette koordineringen og harmoniseringen af asylpolitikkerne og asylpraksis. Også Kommissionen deltager i dette arbejde. Der rejser sig helt naturligt det spørgsmål, om CIREA fortsat har en mission i arbejdet med at udvikle et fælles europæisk asylsystem og ikke mindst en fælles asylprocedure og en ensartet status. Det forekommer nemlig stadig mere umuligt at nå frem til fælles evalueringer, og resultaterne af gruppens arbejde synes kun sjældent at blive videreformidlet til det personale, der er direkte beskæftiget med at behandle ansøgningerne.

4.2 *Indsamlingen af statistikker skal have høj prioritet*

For at udvikle det fælles europæiske asylsystem og for at kunne bruge systemet kræves en grundig analyse af flygtningestrømmenes omfang og oprindelse, af ansøgningerne om beskyttelse og svarene på ansøgningerne. Disse analyser skal danne grundlag for asylpolitikken og gøre det muligt at udvikle egnede instrumenter og reagere hurtigere på tilstrømningerne eller ligefrem foregribe disse samt gennemføre reformer dér, hvor det er nødvendigt. På EU-plan blev indsamlingen af asylstatistikker i starten foretaget af CIREA-gruppen. I midten af 1998 pålagde Rådet Kommissionen at overtage indsamlingen og at gå videre med arbejdet med at harmonisere de begreber, der lå til grund for indsamlingen. De indsamlede data er udelukkende til tjenestebud, men Eurostat offentliggør mange andre data, som alle har adgang til, bl.a. i New Cronos-databasen.

Selv om indsamlingen gradvis er blevet bedre, er den endnu ikke fuldt tilfredsstillende. For det første lider indsamlingen klart under, at der ikke findes nogen fælles procedure eller nogen sammenlignelige statusbegreber. Herudover forsømmes statistikdelen endnu i mange medlemsstater, og i nogle af disse har de nationale myndigheder kun et meget overfladisk kendskab til både de europæiske og de nationale asylstatistikker, enten fordi de mangler de nødvendige redskaber, eller fordi dataindsamlingen er utilstrækkelig. Kommissionen modtager altid oplysningerne meget sent eller slet ikke, og de oplysninger, der modtages, er langt fra fyldestgørende. De første faser af arbejdet med Den Europæiske Flygtningefond, dvs. fordelingen af midler mellem medlemsstaterne, har afdækket mange vanskeligheder især med at levere oplysningerne, men også med at foretage meningsfulde sammenligninger.

Tiden synes nu at være moden til, at man ud over at søge at forbedre dataindsamlingen med afsæt i Kommissionens evaluering dels gør sig nogle strategiske overvejelser om, hvilke statistikker der er behov for til at støtte beslutningsprocessen, dels gør en indsats for at forbedre analyseprocessen. Her vil EU også kunne drage nytte af et godt samarbejde med internationale organisationer som f.eks. UNHCR eller IGC (mellemsstatslige høringer) i Genève, som også udfører statistisk arbejde.

4.3 *Aspekter af politikken over for tredjelande*

En fælles procedure og en ensartet status indebærer en endnu kraftigere mobilisering af de "udenrigspolitiske" midler, der er til rådighed for EU, f.eks. med henblik på indsamling og udveksling af oplysninger om oprindelseslandene, overvågning af flygtningestrømmene,

⁴ Center for information, diskussion og udvekslinger om asylspørgsmål.

menneskerettighedssituationen samt overvågning af genopbygningen og den humanitære hjælp i oprindelseslandene eller -regionerne. EU's diplomatiske missioner kunne eventuelt bidrage til dette arbejde.

En samlet gennemgang af den nøjagtige situation i et oprindelsesland eller -region vil kunne bibringe myndighederne nye oplysninger til brug for behandlingen af ansøgninger.

Endelig er det muligt, at den fælles procedure og den ensartede status får den konsekvens, at Fællesskabets beføjelser på det "udenrigspolitiske" område styrkes.

DEL V: EN MULIG OPBYGNING OG EN ANALYSEMETODE

5.1 Begrebet "på længere sigt"

Under forberedelsen af Det Europæiske Råds møde i Tammerfors stillede Kommissionen sig positivt over for indførelsen af et fælles europæisk asylsystem. Det Europæiske Råd understregede, at det europæiske asylsystem burde splittes op i en første fase (på kort sigt) og en anden fase (på længere sigt). Det planlagte lovgivningsarbejde i EU skulle fra år 2001 give Rådet mulighed for på grundlag af forslag fra Kommissionen at vise, at det er muligt for Rådet at opfylde sine forpligtelser på kort sigt i henhold til traktaten, Wien-handlingsplanen og konklusionerne fra Tammerfors. Lovgivningen skal vedtages før den 1. maj 2004, men skal også gennemføres i de nationale lovgivninger.

De standarder, der er eller snart vil blive foreslået, skal have en levetid, der er lang nok til at gennemføre en første harmonisering og drage konklusioner heraf, eventuelt med udgangspunkt i den første spæde EF-retspraksis på dette område. Disse bemærkninger indebærer ikke, at der i de lovgivningsinstrumenter, der skal vedtages i første fase, ses bort fra målet på længere sigt. Ambitionsniveauet for de første foreslåede minimumsstandarder er og vil fortsat være højt. Kommissionen vil i forbindelse med hvert enkelt forslag overveje de mulige "links" med senere faser.

Varigheden af første fase vil afhænge af arbejdstempoet, men Rådet vil til enhver tid have mulighed for at sætte overgangen til anden fase i gang, såfremt dette skønnes hensigtsmæssigt.

Kan en fælles procedure og en ensartet status realiseres på grundlag af traktatens nuværende ordlyd? Efter Kommissionens opfattelse indebærer begrebet "minimumsstandarder" ikke nødvendigvis et lavt ambitionsniveau hvad angår rækkevidden af de foranstaltninger, der træffes med hjemmel i traktaten. Det skal dog holdes for øje, at det for at opfylde mandatet fra Det Europæiske Råd i Tammerfors er nødvendigt at anlægge en bred fortolkning af begrebet "minimumsstandarder".

5.2 Midlerne

Ifølge Kommissionen vil en fælles procedure og en ensartet status ikke alene bygge på lovgivningsinstrumenter og -teknikker. Kommissionen har identificeret en bred vifte af instrumenter og foranstaltninger, der kan medvirke til den gradvise fastlæggelse af den fælles procedure og den ensartede status. Blandt disse instrumenter og foranstaltninger kan nævnes:

- initiativerne fra første fase. Den ønskede harmonisering vil allerede i denne første fase blive fremmet af fællesskabsretten, som jo netop er "fælles". Der skal regelmæssigt aflægges rapport om initiativernes iværksættelse (i henhold til bestemmelserne i de bagvedliggende retsakter). Kommissionen vil også kunne arrangere ad hoc-ekspertmøder.

- de kontaktudvalg eller koordineringsgrupper, der oprettes for at overvåge anvendelsen af lovgivningsinstrumenterne (jf. de seneste forslag om midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om asylprocedurerne). Disse udvalg kan være med til at fremme en harmoniseret anvendelse af standarderne, idet udvalgene har mulighed for at gennemføre regelmæssige høringer om de praktiske problemer, der kan opstå. Udvalgene kan ligeledes fremme høringerne mellem medlemsstaterne om de strengere eller supplerende foranstaltninger, som disse måtte have truffet på nationalt plan

- udviklingen af en national eller europæisk retspraksis. Kontrollen med anvendelsen af EF-retten (medlemsstaternes anmeldelse af nationale foranstaltninger, opfølgning af klager og overtrædelser samt EF-Domstolens praksis) vil føre til en større konvergens og en mere fuldstændig harmonisering til fordel for den fælles procedure og den ensartede status

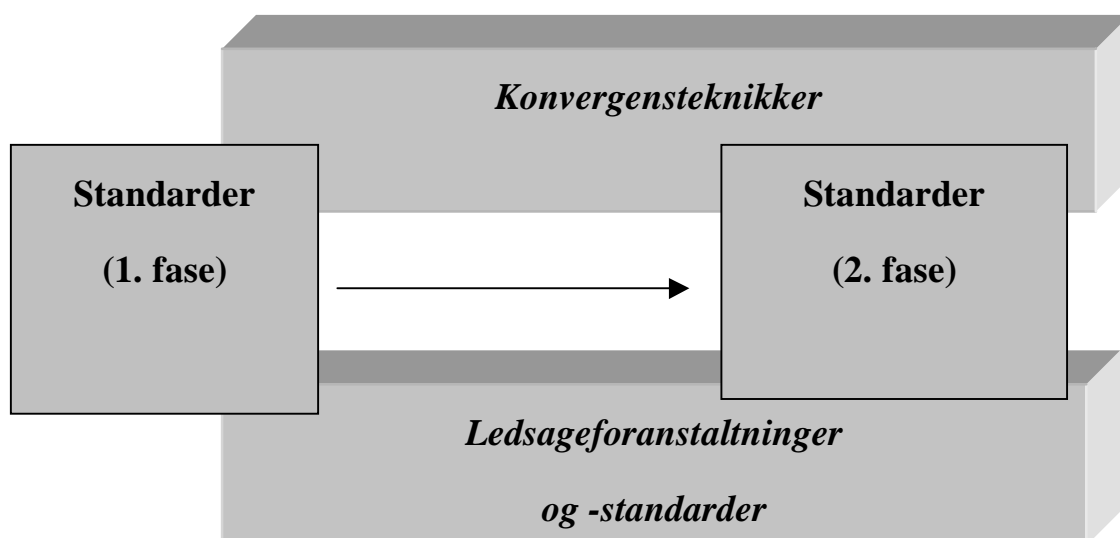
- gennemgangen af forskellige valgmuligheder

- udviklingen af analyseværktøjer

- udviklingen af det administrative samarbejde

Kommissionen kunne eventuelt forpligte sig til hvert år at gøre status over arbejdet i de tilbagelagte faser og på denne baggrund vedtage henstillinger vedrørende den fremtidige indsats.

Selv om det tilstræbes at opretholde særlige regler for indrejsetilladelse til EU af humanitære årsager, forhindrer dette ikke Fællesskabet i at benytte de samme instrumenter, når det skal tage stilling til tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold, såfremt der ikke er nogen gyldig grund til at gøre forskel. Dette har i øvrigt altid været ledetråden i Fællesskabets arbejde, f.eks. da flygtninge blev optaget i anvendelsesområdet for socialsikringsforordningen af 1971⁵, eller for Kommissionen, da denne for nylig fremlagde sit forslag til direktiv om familiesammenføringer. Dette kan gøres enten ved at udvide et instruments anvendelsesområde eller ved en sammenkobling af instrumenter .



⁵ Forordning (EØF) nr. 1408/71 om anvendelse af de sociale sikringsordninger på arbejdstagere, selvstændige erhvervsdrivende og deres familiemedlemmer, der flytter inden for Fællesskabet, EFT L 28 af 30/01/97 (konsolideret udgave).

5.3 *Partnerskabet med Flygtningehøjkommissariatet og det civile samfund*

UNHCR skal høres om de initiativer, EU tager vedrørende en fælles procedure og en ensartet status. Kommissionen skal bemærke, at UNHCR sideløbende har påbegyndt en global høringsproces med henblik på styrkelse af det internationale beskyttelsessystem, og at de europæiske overvejelser om fælles procedurer og ensartet status helt naturligt vil få plads i denne proces. Det bør i øvrigt overvejes, hvilken rolle UNHCR helt nøjagtigt skal spille i anvendelsen af de standarder eller mekanismer, der indgår i den fælles procedure og den ensartede status.

Den fælles procedure og ensartede status bør give anledning til overvejelser om forholdet mellem Fællesskabet, Genève-konventionen og de internationale organer, der udarbejder bestemmelser om beskyttelse, der kan tjene som reference (f.eks. UNHCR's eksekutivkomité og Det Internationale Røde Kors). Der skal under alle omstændigheder fastlægges fælles holdninger. Den fælles procedure og den ensartede status får muligvis den konsekvens, at Fællesskabets beføjelser på det "udenrigspolitiske" område styrkes.

Endelig skal repræsentanter for det civile samfund, foreninger, NGO'er samt regionale myndigheder og lokalsamfund ligeledes inddrages i arbejdet med dette nye system som aktive partnere og formidlere af asylværdierne i Europa.

5.4 *Målbevidst overvågning af kommunikationen*

Vedtagelsen af en fælles asylprocedure og en ensartet status, der gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl, er et af de mest ambitiøse mål, der indtil nu er opstillet af stats- og regeringscheferne, og er et nøgleelement i skabelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Det er nemlig vigtigt at konkretisere de grundlæggende værdier, som ved at blive konkretiseret tiltrækker mennesker fra andre dele af verden, hvor disse værdier ikke eksisterer. En sådan indsats, som skal bygge på internationale menneskerettigheds-konventioner, bl.a. Genève-konventionen, vil lægge de sidste brikker i en fælles europæisk asylordning, der forener de opstillede krav om forenkling, retfærdighed, gennemsigtighed, effektivitet og hurtighed, og som ud fra en overfladisk betragtning måske kan forekomme selvmodsigende. Denne indsats kan ikke undgå at påvirke andre aspekter af asylpolitikken, bl.a. spørgsmålet om den konkrete udmøntning af solidariteten mellem medlemsstaterne eller om vilkårene for modtagelse og integration. Denne nye konstruktion, som forudsætter udvikling af nye analyseværktøjer og styrkelse af det administrative samarbejde, vil kunne drage nytte af de første forsøg på indbyrdes tilnærmelse, som blev påbegyndt umiddelbart efter vedtagelsen af Tammerfors-konklusionerne. Selv om fundamentet skal være i orden, bør der sættes hurtigt ind for at opfylde målet, idet det i denne omskiftelige verden her i begyndelsen af det nye årtusinde er vigtigt at konsolidere asylretten.

Med denne meddelelse imødekommer Kommissionen den anmodning, Rådet fremsatte i afsnit 15 af konklusionerne fra Tammerfors-mødet. Kommissionen mener, at de kompetente instanser beslutsomt og løbende skal drøfte disse spørgsmål med henblik på at fastlægge klare retningslinjer. Det Europæiske Råd, der har bestilt meddelelsen, bør under alle omstændigheder tage hele dette problemkompleks op under midtvejs gennemgangen i december 2001 i Bruxelles samt i givet fald umiddelbart før afslutningen af den overgangsperiode, der er fastsat i EF-traktatens artikel 67. Rådet bør tillige årligt på grundlag af en kommissionsrapport foretage den strategiske gennemgang, der er omhandlet under punkt 5.2.

Sideløbende med denne gennemgang vil Kommissionen træffe en række konkrete foranstaltninger:

- ⇒ fra begyndelsen af 2001: påbegynde et teknisk og politisk samarbejde dels med medlemsstaterne under forsæde af det svenske formandskab, dels i samarbejde med andre kompetente organisationer med henblik på en kraftig forbedring af kvaliteten af dataindsamlingen på asylområdet
- ⇒ i 2001: forberede et nyt EF-program til afløsning i år 2002 af ODYSSEUS-programmet; det nye program skal især koncentrere sig om samarbejdet mellem nationale myndigheder på bl.a. asylområdet
- ⇒ iværksættelse af undersøgelser vedrørende "etstedsproceduren", asylansøgningerne uden for EU og et genbosættelsesprogram på EU-plan samt spørgsmålet om overførsel af beskyttelsesansvaret mellem medlemsstaterne.

Kommissionen foreslår således, at der for at opnå en fælles procedure og en ensartet status benyttes en fremgangsmåde, som indebærer fastlæggelse af strategiske retningslinjer og pejlemærker, opstilling af mål samt overvågning for at kunne evaluere fremskridtene, uden at dette dog anfægter udøvelsen af Fællesskabets lovgivningsbeføjelser, og idet det tilstræbes at holde sig så tæt som muligt til de fastlagte politiske mål. Kommissionen kan på baggrund heraf udarbejde årsrapporter indeholdende henstillinger. Denne metode forudsætter ikke alene mobilisering af EF-institutionerne og medlemsstaterne, men også udvikling af et tæt partnerskab med samtlige statslige og ikke-statslige, internationale eller nationale aktører, som berøres af den fælles asylpolitik.

Afsluttende ønsker Kommissionen at understrege, at selv om det er vanskeligt at finde eviggyldige løsninger på asylområdet, skal alle asylforanstaltninger være led i en stabil og forudsigelig politik styret af langsigtede mål. Den ramme, der blev fastlagt i Tammerfors både for første fase og for anden fase er i overensstemmelse med dette princip. Processen skal ligeledes være styret af et ønske om gennemsigtighed, der vil åbne mulighed for den bredest mulige offentlige debat med Europa-Parlamentet og det civile samfund som deltagere og herved sikre den størst mulige tilslutning til de vedtagne foranstaltninger.

På vej mod en fælles europæisk asylordning

- EUODAC-forordning om udveksling af fingeraftryk af asylansøgere, som forventes vedtaget inden for de nærmeste uger (Kommissionens forslag: foråret 1999)
- Direktiv om familiesammenføring, som også omfatter flygtninge (Kommissionens forslag: december 1999)
- Beslutning om Den Europæiske Flygtningefond (vedtaget af Rådet i september 2000, foreslået af Kommissionen i december 1999)
- Direktiv om midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer (Kommissionens forslag: maj 2000)
- Direktiv om asylprocedurerne (tildeling og fratagelse af flygtningestatus) (Kommissionens forslag: september 2000)
- Direktiv om vilkårene for modtagelse af asylansøgere (Kommissionens forslag: før marts 2001)
- Forordning om kriterierne og mekanismerne for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning (fællesskabsinstrument, som skal afløse Dublin-konventionen) (Kommissionens forslag: foråret 2001)
- Direktiv om anerkendelse af flygtningestatus og om indholdet af denne status (Kommissionens forslag: andet halvår 2001)
- Direktiv om subsidiære former for beskyttelse, der giver en passende status (Kommissionens forslag: andet halvår 2001)
- Oprindelses- og transittredjelande: opfølgning af rapporten fra Det Europæiske Råd i Nice
- Iværksættelse af indsamlingen af asylstatistikker på grundlag af den indsamling, der blev påbegyndt i slutningen af 1998 (første halvår 2001)
- Initiativ med henblik på et nyt fællesskabsprogram, som i 2002 skal afløse ODYSSEUS-programmet (det nuværende program afsluttes i 2001); programmet skal især fokusere på samarbejdet mellem nationale myndigheder bl.a. på asylområdet (Kommissionens forslag: i 2001)
- Iværksættelse af undersøgelser vedrørende: "etstedsproceduren", asylansøgninger indgivet uden for EU og genbosættelsesprogrammet på EU-plan samt spørgsmålet om overførsel af beskyttelsesansvaret mellem medlemsstater.