

Regionsudvalgets udtalelse om »Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandards for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne«

(2002/C 107/26)

REGIONSUDVALGET har —

under henvisning til Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandards for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (KOM(2001) 181 endelig — 2001/0091 (CNS)),

under henvisning til Rådets beslutning af 6. juni 2001 om i henhold til EF-traktatens artikel 265, stk. 1, at anmode om Regionsudvalgets udtalelse,

under henvisning til præsidiets beslutning af 12. juni 2001 om at henvise det forberedende arbejde til Underudvalg 7 »Uddannelse, Erhvervsuddannelse, Kultur, Ungdom, Sport, Borgernes Rettigheder«,

under henvisning til forslag til Regionsudvalgets udtalelse om Kommissionens forslag til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandards for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (CdR 214/2001 rev. 2), som blev vedtaget af Underudvalg 7 den 1. oktober 2001 med Theodoros Georgákis som ordfører,

under henvisning til artikel 61-63 i Amsterdam-traktaten,

under henvisning til konklusionerne af Det Europæiske Råd i Tammerfors i oktober 1999,

under henvisning til Kommissionens forslag til Rådets direktiv om Minimumsstandards for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus (KOM(2000) 578 endelig),

under henvisning til Kommissionens meddelelse 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 (KOM(2000) 755 endelig),

under henvisning til Regionsudvalgets udtalelse af 11. marts 1999 om Handlingsplan mod racisme (KOM(98) 193 endelig udg.) (CdR 369/98 fin) ⁽¹⁾,

under henvisning til Regionsudvalgets udtalelse af 18. november 1999 om Migrationsstrømme i Europa (CdR 227/1999 fin) ⁽²⁾,

under henvisning til Regionsudvalgets udtalelse af 18. november 1999 om Kommissionens forslag til Rådets afgørelse om Fællesskabets handlingsprogram til fremme af integrationen af flygtninge (KOM(98) 731 endelig udg.) (CdR 347/1999 fin) ⁽³⁾,

under henvisning til Regionsudvalgets udtalelse af 28. juni 2000 om Forslag til Rådets beslutning om Den Europæiske Flygtningefond (KOM(1999) 686 endelig udg.) (CdR 80/2000 fin) ⁽⁴⁾,

under henvisning til Regionsudvalgets udtalelse af 20. september 2001 om Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet: På vej mod fælles asylprocedurer og ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, som indrømmes asyl (KOM(2000) 755 endelig) og Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om en indvandringspolitik i EU (KOM(2000) 757 endelig) (CdR 90/2001 fin) ⁽⁵⁾,

under henvisning til Det Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse af 12. juli 2001 om Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet: På vej mod fælles asylprocedurer og ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, som indrømmes asyl (KOM(2000) 755 endelig) og Kommissionens meddelelse til Rådet og Europa-Parlamentet om en indvandringspolitik i EU (KOM(2000) 757 endelig) (CES 938/2001 og CES 939/2001),

⁽¹⁾ EFT C 198 af 14.7.1999, s. 48.

⁽²⁾ EFT C 57 af 29.2.2000, s. 67.

⁽³⁾ EFT C 57 af 29.2.2000, s. 71.

⁽⁴⁾ EFT C 317 af 6.11.2000, s. 4.

⁽⁵⁾ EFT C 19 af 22.1.2002, s. 20.

under henvisning til FN's Flygtningshøjkommissærs (UNCHR) undersøgelse af Rådets forslag til direktiv om fastlæggelse af minimumsstandards for modtagelse af asylansøgere i medlemslandene (UNCHR, Genève, juli 2001) —

på den 41. plenarforsamling den 14.-15. november 2001 (mødet den 15. november) enstemmigt vedtaget følgende udtalelse.

1. Regionsudvalgets bemærkninger til direktivforslaget

1.1. Regionsudvalget stiller sig positivt til Kommissionens direktivforslag, hvis formål er at harmonisere retsstillingen og modtagelsesforholdene for asylansøgere i EU-medlemsstaterne ved at sikre dem en værdig levestandard samt sikre respekten for disses menneskerettigheder, så længe de har den status. Selv om direktivforslaget generelt kan støttes, er der brug for flere præciseringer. For at sikre, at direktivet virker efter hensigten, bør man bl.a. undersøge, hvordan forslagene tilpasses lovgivningen i de forskellige medlemsstater.

1.2. Regionsudvalget godkender ligeledes et andet mål i relation til harmoniseringen af minimumsstandards for modtagelse af asylansøgere, nemlig begrænsningen af sekundære bevægelser blandt asylansøgere, som påvirkes af forskelle i reglerne for modtagelsesforhold i de forskellige medlemsstater. Det foreliggende direktivforslag giver medlemsstaterne et bredt spillerum i relation til den praktiske udmøntning af minimumsstandards og forbyder ikke muligheden for at indføre supplerende eller gunstigere modtagelsesforhold. Der er således en fare for, at man ikke afværger sekundære bevægelser, hvis ikke overholdelsen af minimumsstandards sikres i alle medlemsstater, og hvis ikke foranstaltningerne til forbedring af modtagelsessystemets effektivitet overholdes strengt som forudset i direktivforslaget.

1.3. Angående bestemmelsen af begrebet asylansøger, som er dækket af direktivforslagets anvendelsesområde og som har ret til de forudsete modtagelsesforhold, støtter Regionsudvalget en bred fortolkning af begrebet i overensstemmelse med Genève-konventionens bestemmelser om flygtninges retsstilling, som i øvrigt behandles indgående i direktivforslaget i relation til proceduren for tildeling og fratagelse af flygtningestatus. Asylansøgere bør med andre ord kunne nyde godt af modtagelsesbetingelserne fra det tidspunkt, hvor de indgiver asylansøgning et hvilket som helst sted i modtagerlandet (også ved grænserne eller i de internationale områder af lufthavne), indtil den endelige afgørelse vedrørende deres ansøgning foreligger.

1.4. Regionsudvalget finder det naturligt og selvfølgelig, at der udstedes et identitetsdokument til asylansøgerne, som bekræfter deres status, og som giver dem ret til lovligt at færdes i værtslandet.

1.5. Regionsudvalget tilslutter sig forbudet mod at frihedsberøve asylansøgere samt muligheden for kun undtagelsesvis

og på meget begrænsede betingelser at pålægge frihedsberøvelse, selv om det principielt støttes, at de asylansøgere, der lovligt befinder sig på en medlemsstats område, har ret til frit at færdes. Det fuldstændig frie valg af bopæl bør imidlertid overvejes nærmere. Det har vist sig, at det er væsentligt nemmere at behandle asylansøgninger hurtigt, hvis asylansøgeren befinder sig i den besluttende myndigheds geografiske nærområde.

1.6. Med hensyn til, hvor lang tid medlemsstaten skal sikre asylansøgerne og de ledsagende familiemedlemmer de materielle modtagelsesforhold (dvs. indkvartering, forplejning, tøj, finansielle ydelser), mener Regionsudvalget, at man bør dække hele det tidsrum, der går fra anerkendelsen af dem som asylansøgere, indtil den endelige afgørelse om deres ansøgning foreligger. Direktivforslaget giver medlemsstaterne lov til at vælge mellem at yde støtte gennem naturalier, finansielle ydelser eller værdikuponer. En ensartet anvendelse af denne ordning i samtlige medlemsstater vil hindre forskelsbehandling af asylansøgerne i EU, mens det samtidig vil udgøre en form for pressionsmiddel over for de nationale regeringer med henblik på at færdigbehandle asylansøgningerne inden for et rimeligt tidsrum — i overensstemmelse med bestemmelserne i direktivforslaget. Såfremt der kan kræves et økonomisk bidrag i medfør af artikel 19, bør det ikke ske i form af en efterfølgende betaling. Det forekommer mere hensigtsmæssigt, hvis de ydelser, asylansøgeren har ret til, på forhånd kun ydes supplerende og subsidiært under hensyntagen til den pågældendes økonomiske situation.

1.7. Regionsudvalget mener ikke, at ydelsen af materielle modtagelsesforhold bør inddrages, efter at der er givet adgang til arbejdsmarkedet. Indrømmelsen af ret til beskæftigelse indebærer ikke automatisk, at asylansøgeren finder en beskæftigelse, der er i stand til at give ham og hans familie en værdig levestandard. På den baggrund mener Regionsudvalget, at man principielt bør forudse, at der kun bliver tale om begrænsning i de materielle modtagelsesforhold, mens inddragelsen af dem kun bør være mulig efter en vurdering af asylansøgerens leveforhold — og under ingen omstændigheder før seks måneder efter indgivelsen af ansøgningen. Det erindres, at medlemsstaterne i henhold til det foreliggende direktivforslag ikke kan forbyde asylansøgerne adgang til arbejdsmarkedet og erhvervsuddannelse i længere end seks måneder efter indgivelsen af asylansøgningen. Da adgang til arbejdsmarkedet antager mange forskellige former i medlemsstaterne, støtter Regionsudvalget den mest muligt ensartede gennemførelse af disse bestemmelser.

1.8. I direktivforslaget får medlemsstaterne lov til at vælge mellem flere former for ydelse af materielle modtagelsesforhold. Således består ydelsen af indkvartering, f.eks. i faciliteter, der er specifikt indrettet til dette formål, indkvarteringscentre eller private huse, lejligheder eller hoteller, eller tildeling af en finansiel ydelse. Der forudsættes tilsvarende ordninger i relation til forplejning, beklædning og lommepenge. Samtidig bør der tages højde for regionernes og de lokale myndigheders muligheder i det samfund, hvor asylansøgerne indplaceres og bor.

1.9. Regionsudvalget glæder sig over, at Kommissionens forslag giver adgang til lægebehandling af en alment praktiserende læge og psykologbehandling under normalproceduren og under ankeproceduren, samt at der tages højde for behovet for akut læge- og psykologbehandling under behandlingen under antageligheds- og hasteprocedurerne. Det tilslutter sig ligeledes, at mindreårige obligatorisk skal have adgang til det offentlige skolesystem, indtil der foreligger en afgørelse om udsendelse af dem.

1.10. Artikel 22 i direktivforslaget omhandler tilfælde af indskrænkning eller inddragelse af modtagelsesforhold i visse tilfælde, som skyldes asylansøgerens negative adfærd. Regionsudvalget ønsker at understrege behovet for streng og nøje gennemførelse af denne bestemmelse i overensstemmelse med Genève-konventionens ånd, med det europæiske sociale charter og andre beslægtede internationale tekster, som beskytter de grundlæggende rettigheder, forbyder racediskrimination, og som omhandler mindretal og sårbare grupper.

1.11. Angående bestemmelserne vedrørende personer med særlige behov er Regionsudvalget enig i, at der bør foretages en individuel vurdering af hver asylansøger for at konstatere, at han tilhører den kategori (listen over uledsagede mindreårige, gravide kvinder osv. er ikke udtømmende). Derimod bør rehabilitering og reintegration af ofre for tortur, vold eller umenneskelig adfærd ske i specielle centre med specialiseret personale.

1.12. Af særlig betydning er de bestemmelser, der vedrører foranstaltninger, der skal gøre modtagelsessystemet mere effektivt (artikel 27-31 i direktivforslaget). Regionsudvalget minder om de regionale og lokale myndigheders afgørende rolle, idet de på baggrund af De Forenede Nationers Flygtningehøjkommissariats samt ngo'ers viden og erfaringer påtager sig ansvaret for at sikre harmoniske forhold mellem de nationale samfund og asylcentre, således at man undgår racisme og

fremmedhad, og således at man letter den normale procedure for behandlingen af deres ansøgninger.

2. Regionsudvalgets henstillinger vedrørende modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne

2.1. Regionsudvalget støtter princippet om, at asylansøgere skal sikres en værdig levestandard, og glæder sig over Kommissionens initiativ om vedtagelse af foranstaltninger, som hindrer sekundære bevægelser af asylansøgere, som skyldes den uensartethed i modtagelsesforholdene, der præger de forskellige medlemsstater.

2.2. Regionsudvalget udtrykker ønske om et tæt samarbejde med Kommissionen i forbindelse med den praktiske gennemførelse af direktivforslaget (f.eks. udveksling af synspunkter og erfaringer, som de nationale, lokalsamfund har gjort, udarbejdelse af rapporter om de problemer og forhold, der gør sig gældende i medlemsstaternes regioner, hvor der er asylcentre).

2.3. Regionsudvalget går ind for en fælles procedure for tildelingen af flygtningestatus, som gennemføres hurtigt — og under alle omstændigheder inden for en rimelig frist. Regionsudvalget finder spørgsmålet om modtagelsesforhold for asylansøgere af afgørende betydning og slår kraftigt til lyd for en systematisk og konsekvent overvågning fra regionernes side både på nationalt og europæisk plan.

2.4. Modtagelsen af asylansøgere er direkte knyttet til lokalsamfundene og de modtagelsescentre, der befinder sig på deres område. Derfor bør Europa-Kommissionen, Europa-Parlamentet og de nationale parlamenter rette deres opmærksomhed mod eksempler på god praksis i de lokale og regionale integrationspolitikker. Med dette formål for øje ville det også være befordrende, at Kommissionen vedtog mellemstatslige samarbejdsprogrammer mellem de lokale og regionale aktører med henblik på god praksis i modtagelsesforhold og modtagelsesprocedurer for asylansøgere.

2.5. Regionsudvalget mener, at de specifikke asylrelaterede spørgsmål, som behandles i flere andre direktivforslag, inden for den nærmeste fremtid bør behandles samlet og globalt både på grund af den enmæssige enhed og de eksisterende gensidige overlapninger og komplementære bestemmelser.

2.6. Regionsudvalgets øvrige bemærkninger til direktivforslaget er følgende:

2.6.1. Adskillige gange i forslaget forudses det, at asylansøgeren skal have mulighed for at henvende sig til domstolene (f.eks. i tilfælde af begrænsning af retten til at færdes frit (artikel 7), asylansøgenes økonomiske bidrag (artikel 19), gratis ydelse af læge- og psykologhjælp (artikel 20), osv.). Regionsudvalget mener i princippet, at den forudsete retsbeskyttelse for asylansøgerne er rigtig i relation til forvaltningens individuelle beslutninger, som naturligvis bør være fuldt ud begrundede. Det er dog forbeholdent i relation til, hvor lang tid domstolsbehandlingen af sager ved hver medlemsstats ordinære domstole kan tage. Det foreslår således en udtrykkelig bestemmelse i direktivforslaget, om at domstolene skal pådømme de relevante klager inden for en — alt efter det enkelte tilfælde — fornuftig frist — eventuelt med særlige procedurer. En sådan ordning ville bidrage til, at muligheden for at indbringe klager for domstolene ikke bliver meningsløs på grund af forsinket afsigelse af dommene i lyset af den begrænsede tidsperiode, der gælder for de materielle modtagelsesforhold. Samtidig ville man undgå en forlængelse af asylansøgenes usikkerhed, med alt hvad deraf følger.

2.6.2. Det uafhængige kontor, der omtales i forslagens artikel 18, som kan behandle klager og bilægge tvister vedrørende de materielle modtagelsesforhold. De emner, der

regulerer det foreliggende forslag, berører i vidt omfang de regionale og lokale myndigheders ansvarsområder. Regionsudvalget foreslår, at det konkret bestemmes, at sådanne opgaver overdrages til en uafhængig instans, som det lokale selvstyre medvirker i. I tvister om de nationale modtagelsesforhold skal der tages hensyn til hvert lands nationale system. Den pågældende instans skal behandle klager uafhængigt og objektivt med respekt for retten til forskellighed samt forskelsfri behandling, som det i øvrigt også er forudset i direktivforslagets artikel 32.

2.6.3. Regionsudvalget går ind for, at det gøres obligatorisk, at staten tildeler de nødvendige midler til regionerne og til de kommuner, som medvirker i proceduren, og som i sagens natur og som led i deres funktion er de ansvarlige aktører med henblik på at gøre det muligt at gennemføre de nationale bestemmelser i det foreliggende direktivforslag (forslagets artikel 31) i praksis.

2.7. Regionsudvalget støtter asylansøgenes mulighed for adgang til passende støttetilbud, herunder f.eks. undervisning, som vil bidrage til forbedringen af modtagelsesforholdene og samtidig lette deres integration i det nationale fællesskab efter en positiv bedømmelse af deres asylansøgning.

Bruxelles, den 15. november 2001.

Jos CHABERT

Formand for

Regionsudvalget