



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 05.12.2001
KOM(2001) 743 endelig

KOMMISSIONENS ARBEJDSDOKUMENT

**Forholdet mellem beskyttelse af den indre sikkerhed
og efterlevelse af internationale beskyttelsesforpligtelser og -instrumenter**

Dette arbejdsdokument er Kommissionens svar på konklusion 29 fra den ekstraordinære samling i Rådet (retlige og indre anliggender) den 20. september 2001, der har følgende ordlyd: "Rådet opfordrer Kommissionen til hurtigst muligt at undersøge forholdet mellem beskyttelse af den indre sikkerhed og efterlevelse af internationale beskyttelsesforpligtelser og -instrumenter".

INDHOLD

Indledning

Kapitel 1: **Mekanismer for udelukkelse af personer, der ikke fortjener beskyttelse efter flygtningekonventionen og andre former for international beskyttelse**

1.1. **Anvendelse af udelukkelsesbestemmelserne**

1.1.1 Terrorisme og flygtningekonventionens tre udelukkelsesgrunde

1.1.2 Definition på terrorisme

1.1.3 Medlemskab af en terroristgruppe

1.2 **Ophævelse af flygtningestatus efter flygtningekonventionen**

1.2.1 Fornyet vurdering af allerede tildelt flygtningestatus

1.3. **Forbrydelser, der er begået på tilflugtslandets område**

1.4 **Asylproceduren**

1.4.1 Adgang til asylproceduren

1.4.2. Behandlingen af asylansøgninger i udleveringssager

1.4.2.1 Suspension af behandlingen af en asylansøgning

1.4.2.2 Asylansøgninger, der ikke kan behandles

1.4.3 Behandling inden for asylproceduren

1.4.3.1 Vurdering af asylansøgningen under en normalprocedure

1.4.3.2 Vurdering af asylansøgningen under en hasteprocedure

1.4.4 Bevismidlernes standard

1.4.5 Retten til at påklage udelukkelsesafgørelsen

1.5 **Administrativ behandling af mulige artikel 1 F-sager**

1.5.1 Særlige enheder i asylsystemet til behandling af udelukkelsessager

1.5.2 Retningslinjer for anvendelsen af udelukkelsesbestemmelserne

1.5.3 Informationsudvekslingsordninger

1.6 **Behandling af sager, der involverer en sikkerhedsrisiko**

1.7 **Udelukkelse fra andre former for international beskyttelse**

Kapitel 2:	Retlig opfølgning af udelukkelsen af personer fra flygtningestatus efter flygtningekonventionen eller andre former for international beskyttelse
2.1	Retsforfølgning eller udlevering
2.2	Retsforfølgning
2.2.1	Universel jurisdiktion
2.2.2	Den kommende Internationale Straffedomstol
2.3	Udlevering
2.3.1	Retlige hindringer for udlevering eller udsendelse
2.3.2	Retsgarantier i udleveringssager
2.4	Retsstillingen for personer, der udelukkes fra beskyttelsesordningerne, men som ikke kan udsendes
2.4.1	Harmonisering af de grundlæggende rettigheder for personer, der er udelukket fra beskyttelsesordningerne, men som ikke kan udsendes
2.4.2	Frihedsberøvelse og alternativer til frihedsberøvelse af personer, der er udelukket fra beskyttelsesordningerne, men som ikke kan udsendes
Kapitel 3:	Tilnærmelse af relevante love, administrative bestemmelser og administrativ praksis på baggrund af det fælles europæiske asylsystem
3.1	Generelle rammer
3.2	Harmonisering af lovgivningen, ledsageforanstaltninger, administrativt samarbejde og den åbne koordinationsmetode
Kapitel 4:	Analyse af bestemmelserne om "intern sikkerhed" i fællesskabslovgivningen og Kommissionens (kommende) forslag til fællesskabslovgivning vedrørende asyl og indvandring
4.1	Generel analyse
4.2	Fællesskabslovgivningen vedrørende asyl
4.2.1	Midlertidig beskyttelse
4.2.2	Eurodac
4.3	Forslag til fællesskabslovgivning vedrørende asyl
4.3.1	Asylprocedurer
4.3.2	Modtagelsesforhold
4.3.3	Afgørelse af, hvilken stat der er ansvarlig
4.3.4	Opfyldelse af kriterierne for international beskyttelse

4.4 Forslag til fællesskabslovgivning vedrørende indvandring

4.4.1 Økonomisk migration

4.4.2 Familiesammenføring

4.4.3 Status som fastboende udlænding

4.5 Kommende forslag til fællesskabslovgivning vedrørende indvandring

4.5.1 Studerende og andre tredjelandsstatsborgere

4.5.2 Ofre for menneskehandel

INDLEDNING

På den ekstraordinære samling i Rådet (retlige og indre anliggender) den 20. september 2001 efter de tragiske begivenheder den 11. september i USA blev Kommissionen i konklusion 29 opfordret til **"hurtigst muligt at undersøge forholdet mellem beskyttelse af den indre sikkerhed og efterlevelse af internationale beskyttelsesforpligtelser og -instrumenter"**. Dette specifikke emne har været og vil fortsat være noget, Kommissionens lægger stor vægt på, og det kan på mellemlang til lang sigt resultere i, at der fremlægges forslag til (ændring af) lovgivning. Dette arbejdsdokument sigter imidlertid mod at give både en hurtig reaktion og en bred gennemgang af spørgsmålet som svar på ovennævnte opfordring.

Det Europæiske Råd har som følge af og som svar på begivenhederne den 11. september besluttet at udarbejde en *"handlingsplan til bekæmpelse af terrorisme"*. Denne plan omfatter en række politikområder, herunder politikken udadtil, den økonomiske politik/ finanspolitikken, transportpolitikken og politikken for retlige og indre anliggender. Med hensyn til retlige og indre anliggender er der udarbejdet en særlig handlingsplan, som mere specifikt omfatter politikområderne retligt samarbejde, politisamarbejde/efterretningstjenester, finansiering af terrorisme, foranstaltninger ved grænserne og andre foranstaltninger. I kapitlet om *"foranstaltninger ved grænserne"* i konklusionerne fra den ekstraordinære samling i Rådet (retlige og indre anliggender) den 20. september 2001, som konklusion 29 er en del af, indgår der en række andre specifikke konklusioner vedrørende grænsekontrol, udstedelse af identitetsdokumenter, opholdstilladelser og visa samt Schengen-informationssystemet (SIS).

Disse specifikke konklusioner er yderst relevante for bekæmpelsen af terrorisme, og mere generelt giver de staterne en række redskaber, som kan bruges til at øge deres sikkerhed. Specielt kan screening før indreisen, herunder en streng visumpolitik og eventuelt brug af biometriske data samt foranstaltninger, der skal øge samarbejdet mellem grænsevagterne, efterretningstjenesterne og indvandrings- og asylmyndighederne i den pågældende stat, gøre det muligt på et tidligt tidspunkt at identificere dem, der mistænkes for at være involveret i terrorisme. Europol, Eurodac og SIS kan også i høj grad lette arbejdet med at identificere terrormistænkte. Men disse specifikke konklusioner er genstand for særskilte foranstaltninger og opfølgning, der skal gennemføres på EU-plan og på medlemsstatsniveau, og de falder derfor uden for dette dokumentets rammer. I dette dokument fokuserer Kommissionen på det mandat, der er formuleret i konklusion 29.

Dette dokument er opdelt i fire kapitler. Først analyseres de eksisterende retlige mekanismer, der gør det muligt at udelukke mennesker, der ikke fortjener international beskyttelse, fra en sådan beskyttelse, med særlig vægt på de personer, der mistænkes for at have begået terrorhandlinger. Dernæst overvejes det, hvilke retlige skridt regeringerne kan tage, når de konfronteres med en person, der er udelukket fra de internationale beskyttelsesordninger. Derefter gennemgås det i detaljer, hvilke foranstaltninger der i denne sammenhæng kan iværksættes og vedtages på EU-plan på såvel kort som mellemlang og lang sigt. Endelig vurderes det, om bestemmelserne om intern sikkerhed i fællesskabslovgivningen og i Kommissionens (kommende) direktiver om asyl og indvandring er tilstrækkelige.

De to hovedprincipper, som dokumentet bygger på, er for det første, at ægte flygtninge og asylansøgere ikke må blive ofre for de seneste begivenheder, og for det andet, at de, der støtter eller begår terrorhandlinger, ikke skal have nogen mulighed for at få adgang til EU-medlemsstaternes område. Det er således legitimt og fuldt forståeligt, at medlemsstaterne nu overvejer at styrke sikkerhedsforanstaltningerne for at forhindre, at terrorister får adgang til deres område via forskellige kanaler. Disse kanaler kan omfatte asyl, selv om terrorister i praksis næppe vil benytte asylkanalen særlig meget, da andre, ulovlige kanaler er mere diskrete og bedre egnede til deres kriminelle virksomhed. Alle sikkerhedsforanstaltninger skal derfor nøje afvejes mod de principper om beskyttelse af flygtninge, som berøres. I den forbindelse støtter Kommissionen fuldt og helt den kurs, som UNHCR følger og har gjort sig til fortalere for, nemlig at det er mere hensigtsmæssigt at udnytte de undtagelser fra beskyttelse af flygtninge, som den nuværende lovgivning giver, end at foretage dybtgående ændringer i ordningen for beskyttelse af flygtninge.

Kapitel 1: Mekanismer for udelukkelse af personer, der ikke fortjener beskyttelse efter flygtningekonventionen og andre former for international beskyttelse

1.1 Anvendelse af udelukkelsesbestemmelserne

Efter begivenhederne den 11. september har UNHCR offentligt opfordret staterne til at anvende udelukkelsesbestemmelserne i flygtningekonventionens artikel 1 F "strengt og nøje", da det aldrig har været meningen med konventionen, at den skulle give forbrydere et tilflugtssted eller beskytte dem mod strafforfølgning; den skal tværtimod beskytte de forfulgte og ikke forfølgeren.

Efter flygtningekonventionens artikel 1 F kan der ikke meddeles flygtningestatus til en person, om hvem "*der er alvorlig grund til at antage, at han:*

(a) har begået en forbrydelse mod freden, en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, således som disse forbrydelser er defineret i de mellemfolkelige aftaler, som er indgået for at træffe forholdsregler herimod;

(b) har begået en alvorlig ikke-politisk forbrydelse uden for tilflugtslandet, inden han som flygtning fik adgang til dette;

(c) har gjort sig skyldig i handlinger, der er i strid med De Forenede Nationers mål og grundsætninger."

Dette dokument er ikke det rette sted for en detaljeret analyse af anvendelsen af de tre udelukkelsesgrunde, der er nævnt i flygtningekonventionens artikel 1 F. Ud over de retningslinjer, som medlemsstaterne har udstedt, har UNHCR udstedt særlige retningslinjer for anvendelsen af denne specifikke artikel. Kommissionen vil også gerne henvise til andre relevante dokumenter, der er udsendt af UNHCR, herunder baggrundsdokumenter og noter for UNHCR's stående komité og dokumenter, der indgår i UNHCR's globale høringsproces.

1.1.1 Terrorisme og flygtningekonventionens tre udelukkelsesgrunde

I overensstemmelse med en række resolutioner fra FN's Generalforsamling og Sikkerhedsråd, senest resolution 1373 af 28. september 2001, og med den internationale retspraksis inden for flygtningeretten kan personer, der er involveret i terrorhandlinger, alt efter sagens omstændigheder udelukkes fra flygtningestatus med hjemmel i en af de tre udelukkelsesgrunde i flygtningekonventionens artikel 1 F.

- Artikel 1 F (a): Da det er anerkendt, at terrorhandlinger kan udgøre "krigsforbrydelser", hvis de begås i en krigssituation.
- Artikel 1 F (b): For så vidt som særlig grusomme handlinger, selv om de begås med et formål, som påstås at være politisk, kan klassificeres som alvorlige ikke-politiske forbrydelser, der kan medføre udlevering.
- Artikel 1 F (c): På grundlag af FN's Generalforsamlings resolutioner "vedrørende foranstaltninger til bekæmpelse af terrorisme", hvori det hedder, at "*terrorhandlinger, -metoder og -fremgangsmåder er i modstrid med De Forenede Nationers mål og principper*", og at "*bevidst finansiering og planlægning af og ansporing til terrorhandlinger ligeledes er i modstrid med De Forenede Nationers mål og principper*".

1.1.2 Definition på terrorisme

Staterne har indtil nu ikke forsøgt at vedtage en generel definition på, hvad terrorisme er, men har foretrukket at definere visse specifikke handlinger som terroristiske forbrydelser. De har identificeret en række forbrydelser inden for denne kategori, såsom forbrydelser med tilknytning til flykapring, gidseltagning og bombeangreb. Selv om arbejdet i FN med udarbejdelsen af et folkeretligt instrument om terrorisme har taget fart, findes der endnu ikke nogen internationalt vedtaget definition af terrorisme.

På denne baggrund er det endnu mere relevant, at Europa-Kommissionen for nyligt har vedtaget *forslaget til Rådets rammeafgørelse om bekæmpelse af terrorisme*¹ (som omfatter indførelsen af mindsteregler for, hvad der udgør terrorisme) og *forslaget til Rådets rammeafgørelse om den europæiske arrestordre og overgivelsesprocedurerne mellem medlemsstaterne*². Specielt vil en fælles EU-definition af, hvad der udgør terroristiske forbrydelser, hvis den inkorporeres i EU's udleveringstraktater, kunne danne grundlag for anvendelsen af artikel 1 F (b). EU-standarder vil også være med til at kaste lys over indholdet i FN-standarder for f.eks. "terrorhandling" og kan derfor lette fortolkningen ved anvendelsen af artikel 1 F (a) eller artikel 1 F (c).

1.1.3 Medlemskab af en terroristgruppe

Frivilligt medlemskab af en terroristgruppe kan i nogle tilfælde i sig selv betragtes som personlig, bevidst deltagelse eller samtykke, der indebærer meddelagtighed i de pågældende forbrydelser, og kan dermed medføre udelukkelse fra flygtningestatus. Ved vurderingen skal der tages hensyn til gruppens formål, den pågældendes status og position og faktorer såsom tvang og selvforsvar mod ordrer ovenfra, samt om den pågældende havde mulighed for at træffe et moralsk valg. Hvis det er fastslået, at den pågældende stadig er et faktisk, aktivt, nuværende og villigt medlem, kan det være svært at adskille selve medlemskabet fra det at begå terroristiske forbrydelser.

1.2 Ophævelse af flygtningestatus efter flygtningekonventionen

Flygtningestatus efter flygtningekonventionen kan ophæves, hvis det f.eks. opdages, at den pågældende har begået alvorlige forbrydelser, herunder terrorhandling, inden han blev anerkendt som flygtning. I sådanne tilfælde kan flygtningestatus ophæves i overensstemmelse med UNHCR Handbook on Procedures and Criteria for Determining Refugee Status.

1.2.1 Fornyet vurdering af allerede tildelt flygtningestatus

Medlemsstaterne kan overveje at underkaste allerede afsluttede sager, hvor de pågældende har fået flygtningestatus, fornyet vurdering. Der bør dog kun foretages en fornyet vurdering, hvis der er en klar grund til det, f.eks. hvis der foreligger oplysninger fra efterretningstjenesterne, som viser, at den pågældende udgør en sikkerhedsrisiko. Derimod er det ikke hensigtsmæssigt at tage sager op til fornyet vurdering udelukkende på grund af nationalitet, religion eller politiske anskuelser. Hvis den fornyede vurdering fører til den konklusion, at en person rent faktisk har begået forbrydelser, der falder ind under udelukkelsesbestemmelsernes anvendelsesområde, kan den pågældendes flygtningestatus ophæves.

1.3 Forbrydelser, der er begået på tilflugtslandets område

I de tilfælde, hvor en flygtning har begået en alvorlig forbrydelse, herunder terrorhandling, på tilflugtslandets område, kan han fratages beskyttelsen mod udvisning i overensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 32, stk. 1, der har følgende ordlyd: "*De kontraherende stater må ikke udvise en flygtning, der lovligt befinder sig på deres område, undtagen af hensyn til den nationale sikkerhed eller den offentlige orden*", og artikel 33, stk. 2 (om forbud mod udvisning eller afvisning -

¹ Bruxelles, den 19.9.2001, KOM(2001) 521 endelig.

² Bruxelles, den 19.9.2001, KOM(2001) 522 endelig.

"refoulement"). Formålet med sidstnævnte bestemmelse er at beskytte modtagelseslandet mod personer, som udgør en fare for den offentlige sikkerhed eller for landets sikkerhed, idet det hedder: *"Nærværende bestemmelse kan dog ikke påberåbes af en flygtning, som med rimelig grund må anses for en fare for det lands sikkerhed, i hvilket han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i det pågældende land"*.

Artikel 33, stk. 2, indeholder således en undtagelse fra refoulementsforbuddet i artikel 33, stk. 1. Det betyder kort fortalt, at flygtninge undtagelsesvis kan udsendes, hvis de udgør en trussel mod værtslandets sikkerhed, og hvis deres kriminelle natur og deres strafferegister beviser, at de udgør en fare for samfundet. De forskellige elementer i disse ekstreme og exceptionelle omstændigheder skal dog fortolkes restriktivt, og der kræves bevismidler af høj standard. Enhver person, der falder **inden for** anvendelsesområdet for artikel 33, stk. 2, kan imidlertid lovligt udvises, selv om den eneste mulighed er at sende vedkommende tilbage til det land, hvor han frygter forfølgelse, uden at dette dog berører staternes øvrige folkeretlige forpligtelser, særlig artikel 3 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

1.4 Asylproceduren

1.4.1 Adgang til asylproceduren

For at sikre en "fuldstændig og inklusiv" anvendelse af flygtningekonventionen fra 1951 i god tro er det nødvendigt at fastslå, hvem der opfylder konventionens krav. Derfor skal alle, der søger asyl i den medlemsstat, der er ansvarlig for vurdering af ansøgningen, have adgang til en procedure, der muliggør en sådan vurdering. *Automatiske hindringer* for adgang til en asylprocedure, selv for formodede kriminelle, f.eks. gennem afvisning ved grænsen, uden at de pågældende får adgang til en asylprocedure, kan resultere i "refoulement". Desuden vil dette ikke være i overensstemmelse med artikel 4 i *forslaget til Rådets direktiv om minimumsstandards for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus*³.

Også ud fra praktiske sikkerhedshensyn er det nødvendigt, at alle asylansøgere kanaliseres gennem en asylprocedure med henblik på tildeling af eller afslag på flygtningestatus. Det giver mulighed for at identificere personer, der mistænkes for forbrydelser. Asylansøgerne identificeres, og deres baggrund undersøges grundigt gennem en eller flere samtaler og sammenholdes med de foreliggende oplysninger om lande, grupper og begivenheder. Desuden vil de pågældende let kunne opspores under proceduren, selv om de ikke frihedsberøves.

1.4.2 Behandlingen af asylansøgninger i udleveringssager

1.4.2.1 Suspension af behandlingen af en asylansøgning

Når en person har fået adgang til asylproceduren, kan det imidlertid overvejes at give mulighed for øjeblikkelig suspension, "fastfrysning" af selve behandlingen af asylansøgningen, i følgende to situationer. For det første i tilfælde, hvor en international straffedomstol har rejst tiltale mod den person, der har søgt asyl. I sådanne tilfælde vil den rigtige reaktion være at overgive den pågældende til domstolen med henblik på retsforfølgning. Den anden mulige grund til suspension af behandlingen af asylansøgningen foreligger, når et andet land end asylansøgerens hjemland har fremsat en retsanmodning om udlevering i forbindelse med alvorlige forbrydelser. I begge tilfælde vil straffesagen have forrang frem for gennemførelsen af asylproceduren. Når der er sket strafforfølgning i disse sager, og når den pågældende har afsonet en eventuelt straf, ophører "fastfrysningen" af den gamle situation med hensyn til asylansøgningen. Det betyder i praksis, at asylansøgeren tilbageføres til det land, hvor han indgav asylansøgning. Hvis man vælger denne fremgangsmåde, skal *forslaget til*

³ Bruxelles, den 20.9.2000, KOM(2000) 578 endelig.

Rådets direktiv om minimumsstandarter for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus⁴ ændres, så denne fremgangsmåde kan benyttes.

1.4.2.2 Asylansøgninger, der ikke kan behandles

En anden lovgivningsmæssig fremgangsmåde i forbindelse med asylansøgninger, hvor der foreligger en retsanmodning om udlevering, eller der er rejst tiltale af en international straffedomstol, kan være at afvise en asylansøgning med den begrundelse, at den ikke kan behandles. Hvis denne mulighed skal kunne bruges, er det nødvendigt i artikel 18 i *forlaget til Rådets direktiv om minimumsstandarter for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus*⁵ vedrørende visse asylansøgninger, der ikke kan antages til behandling, at tilføje to nye grunde til, at ansøgningerne ikke kan behandles, nemlig tilfælde, hvor et andet land en asylansøgerens hjemland har fremsat en retsanmodning om udlevering, og tilfælde, hvor en international straffedomstol har rejst tiltale. I de tilfælde, hvor der foreligger en retsanmodning om udlevering, og hvor asylansøgeren efter straffesagen ønsker at ansøge om asyl igen, skal den reviderede artikel 18 indeholde en regel om, at berettigelsen af en sådan fornyet asylansøgning skal vurderes af den medlemsstat, som den pågældende er udleveret til.

Fordelen ved begge disse fremgangsmåder er, at mulighederne for strafforfølgning af påståede forbrydere ikke vil blive begrænset af, at de pågældende indgiver asylansøgning. Det vil også være en passende reaktion på en række resolutioner fra FN's Generalforsamling om "*foranstaltninger til bekæmpelse af international terrorisme*", hvori det hedder, at staterne, før de meddeler flygtningestatus, skal træffe passende foranstaltninger med henblik på at sikre, at asylansøgeren ikke har deltaget i terrorangreb, under hensyntagen til alle relevante oplysninger om, hvorvidt asylansøgeren er genstand for efterforskning vedrørende, er anklaget for eller er dømt for forbrydelser, der er forbundet med terrorisme.

1.4.3 Behandling inden for asylproceduren

Proceduren for vurdering af ansøgningen om flygtningestatus efter flygtningekonventionen omfatter også en undersøgelse af, hvorvidt udelukkelsesbestemmelserne i konventionens artikel 1 F finder anvendelse. Begrundelsen for disse udelukkelsesbestemmelser er, at visse handlinger er så alvorlige, at de personer, der har begået dem, ikke er værdige til beskyttelse som flygtninge. Men da udelukkelse fra flygtningestatus kan have livstruende konsekvenser for de pågældende, skal sådanne afgørelser træffes *inden for* asylproceduren af den myndighed, der har ekspertise og uddannelse i flygtningeret og fastlæggelse af status, som led i den generelle vurdering af asylansøgningen.

1.4.3.1 Vurdering af asylansøgningen under en normalprocedure

Standardreglen for vurdering af asylansøgninger bør være, at det sker på et bredt, generelt og fuldstændigt grundlag.

Det betyder, at der skal foretages en omfattende undersøgelse af alle relevante forhold, der ligger til grund for asylansøgningen. Men det bør ikke i alle tilfælde rutinemæssigt undersøges, om udelukkelsesbestemmelserne finder anvendelse. Dette bør kun ske i de tilfælde, hvor der er særlige grunde til at tro, at den pågældende falder ind under en af disse bestemmelser. Forhold, der giver anledning til at undersøge, om ansøgeren kan udelukkes, vil normalt dukke op i den fase, hvor det fastslås, om den pågældende er omfattet af flygtningebegrebet, idet grundene til at anerkende vedkommende som flygtning undersøges; der kan så henvises til disse forhold i sagens "udelukkelsesfase".

⁴ Se fodnote 3.

⁵ Se fodnote 3.

1.4.3.2 Vurdering af asylansøgningen under en hasteprocedure

Der kan dog være tilfælde, hvor det **prima facie** er fastslået, at en person falder inden for udelukkelsesbestemmelsernes anvendelsesområde. I sådanne situationer bør staterne have ret til at behandle ansøgningerne i en hasteprocedure. Under denne procedure kan staterne indledningsvis i sagsbehandlings startfase nøjes med at undersøge, om udelukkelsesbestemmelserne **finder anvendelse**, og hvis det viser sig at være tilfældet, behøver de ikke at undersøge, om den pågældende er omfattet af FN's flygtningebegreb. Juridisk set betyder det, at der i sådanne tilfælde kan være mulighed for at afvise asylansøgningen som åbenbart grundløs; dette skal i så fald indgå i en revision af *forslaget til Rådets direktiv om minimumsstandarter for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus*⁶. Hvis man vælger at gå videre med denne mulighed, er det nødvendigt at se nærmere på, hvorvidt en klage over en afvisning af en sådan ansøgning som åbenbart grundløs automatisk skal have opsættende virkning.

1.4.4 Bevismidlernes standard

Ved afgørelsen af, hvilken standard bevismidlerne skal have i udelukkelsesprocedurer, må det erkendes, at udelukkelsesprocedurer ikke kan ligestilles med en fuldstændig straffesag. Udtrykket "*alvorlig grund til at antage*", som anvendes i hovedet til artikel 1 F, skal fortolkes sådan, at reglerne om bevismidlernes antagelighed og den høje standard, som bevismidlerne skal have i straffesager, ikke nødvendigvis skal anvendes i denne forbindelse. Det er derfor ikke nødvendigt at bevise, at den pågældende har begået den handling, som kan føre til udelukkelse fra flygtningestatus. Det er nok at fastslå, at der er alvorlig grund til at antage, at vedkommende har begået den pågældende handling. Grundlaget for en sådan konklusion skal være klart fastlagt. Der skal således foretages en undersøgelse, hvor man kontrollerer ansøgerens mulige forbindelser med eller deltagelse i voldshandlinger. Når det overvejes at udelukke en person fra flygtningestatus på grund af individuelt ansvar for terrorhandlinger, må det nøje vurderes, hvilken grad af personlig deltagelse der kræves. En person, hvis handlinger bidrager til forbrydelsen gennem ordrer, tilskyndelse eller væsentlig bistand, kan udelukkes fra flygtningestatus.

1.4.5 Retten til at påklage udelukkelsesafgørelsen

Anvendelsen af en hvilken som helst udelukkelsesbestemmelse skal hvile på et individuelt grundlag. Udelukkelsesgrundene bør kun være baseret på den pågældendes personlige og bevidste adfærd og på de foreliggende bevismidler, og de skal overholde de retlige standarder for rimelighed og retfærdighed. Den pågældende skal have ret til at indbringe afgørelsen for en domstol i den pågældende medlemsstat i overensstemmelse med bestemmelserne i *forslaget til Rådets direktiv om minimumsstandarter for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus*⁷ og de standarder, der er fastsat heri.

1.5 Administrativ behandling af mulige artikel 1 F-sager

1.5.1 Særlige enheder i asylsystemet til behandling af udelukkelsessager

Uden at dette i øvrigt berører afsnit 1.4.5 og retten til at indbringe et afslag på flygtningestatus for en uafhængig domstol, kan medlemsstaterne have forskellige måder at tilrettelægge behandlingen af ansøgninger fra formodede krigsforbrydere og terrorister på. I nogle medlemsstater er der blevet oprettet særlige enheder, som tager sig af alle sikkerhedsrisikosager og sager, hvor der er mistanke om deltagelse i alvorlige voldshandlinger eller krænkelser af menneskerettighederne. Andre medlemsstater overvejer at indføre standardsikkerhedschecks i begyndelsen af proceduren, hvor alle asylansøgninger vil blive checket for mulige sikkerhedsrisici, idet personoplysningerne køres gennem

⁶ Se fodnote 3.

⁷ Se fodnote 3.

de relevante databaser, der er til rådighed. Sådanne logistiske foranstaltninger er fuldt ud forenelige med de folkeretlige forpligtelser, der påhviler medlemsstaterne, og kan vise sig at være nyttige.

I betragtning af de komplekse forhold, det drejer sig om, kan de medlemsstater, som ikke har nogen specialiseret "udelukkelses/sikkerhedsenhed" i deres asylsystem, overveje at oprette en sådan enhed. Sager kan enten forelægges for en sådan enhed, når der med det samme er mistanke om deltagelse i krigsforbrydelser eller andre alvorlige forbrydelser, såsom deltagelse i terrorisme (f.eks. når det påstås, at en asylansøger er medlem af en ekstremistisk gruppe, der udøver vold), eller når denne mistanke opstår under vurderingen i den normale asylprocedure. Selv om der sandsynligvis kun vil være tale om et forholdsvis lille antal sager, kan den specialiserede "udelukkelsesenhed" fortsætte undersøgelsen. En sådan enhed skal for at kunne fungere ordentligt og effektivt råde over ekspertise i både flygtningeret og strafferet og have et indgående kendskab til terroristorganisationer. Det er ligeledes vigtigt, at en sådan enhed har adgang til alle regelmæssigt foreliggende oplysninger om hjemlandene og om nødvendigt klassificerede oplysninger, og at den har effektive arbejdsforbindelser med efterretningstjenesterne og de retsforfølgende og retshåndhævende myndigheder.

En specialiseret enhed skal kunne foretage en prioriteret, hurtig behandling af sager, hvor der kan foreligge en udelukkelsesgrund. Dens ressourcer og ekspertise vil gøre det muligt for den at foretage en mere tilbundsående vurdering af en asylansøgning fra en person, der mistænkes for at have deltaget i terrorhandlinger. Enheden kan derefter indbringe sådanne sager for den offentlige anklagemyndighed med henblik på strafforfølgning, således at formodede terrorister kan stilles for en domstol. Dens øgede specialiserede ekspertise og målrettede ressourcer vil muliggøre hurtig beslutningstagning af høj kvalitet.

1.5.2 Retningslinjer for anvendelsen af udelukkelsesbestemmelserne

Nogle medlemsstater har udstedt særlige interne retningslinjer for anvendelsen af flygtningekonventionens udelukkelsesbestemmelser. Sådanne retningslinjer kan gøre det lettere at finde frem til sager, hvor udelukkelsesgrundene kan komme på tale, så tidligt i processen som muligt. Det kan overvejes at udarbejde sådanne retningslinjer på EU-plan med udgangspunkt i den bedste praksis på nationalt plan.

1.5.3 Informationsudvekslingsordninger

Det kan også overvejes at oprette informationsudvekslingsordninger, som kan hjælpe de medlemsstater, der ikke selv har tilstrækkelige ressourcer, med at drage nytte af den ekspertise på området, som allerede findes i andre medlemsstater, således at de kan få oplysninger og støtte, når de har en potentiel sag. Sådanne informationsudvekslingsordninger kan omfatte udarbejdelsen af kontaktlister, og man kan undersøge, om det vil være nyttigt at oprette intranetsteder.

De kan også bruges til at informere hinanden om, at der foreligger en udelukkelsessag, så man undgår, at den pågældende forsøger at opnå beskyttelse i en anden medlemsstat. I denne sammenhæng kan det også overvejes at oprette en europæisk liste over personer, som er udelukket fra flygtningekonventionen. I forbindelse med udveksling af information skal det understreges, at de normale regler for personoplysningers fortrolighed, særlig hvad angår eventuel kommunikation mellem en medlemsstat og den pågældendes hjemland, skal overholdes.

1.6 Behandling af sager, der involverer en sikkerhedsrisiko

Medlemsstaterne råder over en række foranstaltninger, som skal gøre det muligt at sikre, at asylansøgerne på deres område ikke forsvinder under proceduren. Der er bl.a. tale om placering af asylansøgere i modtagelsescentre, meldepligt, regler om, at myndighederne skal informeres om adresseændringer, samt frihedsberøvelse. Hvilke foranstaltninger, der bør anvendes, afhænger af de konkrete omstændigheder, selv om frihedsberøvelse vil være et passende redskab, når der er beviser for, at en asylansøger har kriminelle forbindelser, der kan udgøre en risiko for den offentlige orden eller statens sikkerhed. Det må dog erkendes, at der i de fleste systemer er grænser for

frihedsberøvelsen af asylansøgere; lovligheden og nødvendigheden af frihedsberøvelse kan også indbringes for domstolene.

1.7 Udelukkelse fra andre former for international beskyttelse

Konklusionerne i dette kapitel 1 må også anses for relevante i de tilfælde, hvor en person har ansøgt om, henholdsvis fået en anden form for international beskyttelse, såsom subsidiær beskyttelse.

Kapitel 2: Retlig opfølgning af udelukkelsen af personer fra flygtningestatus efter flygtningekonventionen eller andre former for international beskyttelse

2.1. Retsforfølgning eller udlevering

Når en klage over en afgørelse om at udelukke en person fra flygtningestatus eller subsidiær beskyttelse er blevet afvist, er staten ifølge det folkeretlige princip *aut dedere aut judicare* forpligtet til enten at udlevere eller retsforfølge den person, der er udelukket fra beskyttelsesordningerne. Princippet giver en løsning på et iboende modsætningsforhold mellem statens behov, ja endda pligt til at bekæmpe kriminelle handlinger såsom terrorisme, og den enkeltes ret til beskyttelse mod refoulement. Dette princip er bl.a. formuleret i artikel 7 i den europæiske konvention om bekæmpelse af terrorisme.

2.2 Retsforfølgning

2.2.1 Universel jurisdiktion

Med hensyn til gennemførelsen af ovenstående princip er situationen forskellig fra den ene medlemsstat til den anden. Nogle medlemsstater forsøger aktivt at stille en sådan person for en domstol, hvis de har specifikke kriterier for, at de har jurisdiktion over sagen, eller hvis deres nationale strafferet indeholder bestemmelser om universel kompetence. I sådan et retssystem kan medlemsstaten aktivt retsforfølge og straffe personer, der mistænkes for at have begået forbrydelser, der falder ind under universel jurisdiktion, uden hensyntagen til, på hvilken stats territorium forbrydelsen blev begået, eller hvilken nationalitet den mistænkte har. Det må dog erkendes, at det ofte i praksis er umuligt at retsforfølge den pågældende for en forbrydelse på grund af de strenge regler for bevisførelse og den høje standard, som bevismidlerne skal have ifølge strafferetsplejen i EU's medlemsstater. Denne standard er meget højere end for sager om udelukkelse og/eller udvisning af flygtninge. Det har især vist sig, at problemerne med at finde (pålidelige) vidner i praksis er en alvorlig hindring for medlemsstaternes strafforfølgning af de personer, der er udelukket fra flygtningekonventionen.

2.2.2 Den kommende Internationale Straffedomstol

Den kommende Internationale Straffedomstol (ICC) kan komme til at spille en vigtig rolle i forbindelse med retsforfølgning af de personer, der er omfattet af flygtningekonventionens udelukkelsesbestemmelser. ICC's nuværende mandat, som er fastlagt i dens statut, omfatter imidlertid ikke terrorisme som sådan, undtagen hvis den er forbundet med de andre alvorlige forbrydelser (der vedkommer det internationale samfund som helhed), som ICC har jurisdiktion over. Disse forbrydelser har også direkte relevans for fortolkningen og anvendelsen af artikel 1 F i flygtningekonventionen fra 1951. Den kommende Internationale Straffedomstol kan også være med til at løse problemer, hvor man under de nationale procedurer for fastlæggelse af flygtningestatus ikke har adgang til relevante efterretninger og/eller ressourcer og redskaber, som er til rådighed for en dommer eller anklager, der efterforsker sådanne forbrydelser. Der er også planer om at etablere et samarbejde mellem ICC og FN's organer, såsom UNHCR. Det kan derfor være nyttigt at overveje at etablere et formelt, fortroligt samarbejde mellem medlemsstaterne og ICC i potentielle artikel 1 F-sager.

2.3 Udlevering

Hvis der ikke er nogen mulighed for at stille den pågældende for en domstol i tilflugtslandet eller for, at der rejses tiltale mod vedkommende ved Den Internationale Straffedomstol, skal en sådan person i princippet udleveres, hvis udlevering til enten hjemlandet, en anden medlemsstat eller et andet tredjeland er juridisk og praktisk mulig. I forbindelse med retsanmodninger om udlevering af personer, der er anklaget for at have begået terrorhandlinger, hedder det både i den europæiske konvention til bekæmpelse af terrorisme fra 1977 og i den internationale konvention til bekæmpelse af finansiering af terrorisme, at de kontraherende stater ikke er forpligtet til at foretage udlevering, hvis de har vægtige grunde til at antage, at en begæring om udlevering er fremsat med det formål at tiltale eller

straffe en person på grund af hans race, religion, nationalitet eller politiske anskuelser, eller at den pågældendes stilling kan blive forringet af disse grunde.

2.3.1 Retlige hindringer for udlevering eller udsendelse

Udlevering kan imidlertid være umulig på grund af retlige hindringer. Den beskyttelse mod refoulement, der følger af forbuddet mod visse former for behandling og straf, som er omhandlet i menneskeretsinstrumenter såsom FN's konvention mod tortur, den internationale konvention om civile og politiske rettigheder og den europæiske menneskerettighedskonvention (EMRK), er nemlig absolut, hvilket betyder, at der ikke kan gøres undtagelser. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har gentagne gange fastslået, at den europæiske menneskerettighedskonvention selv under de vanskeligste omstændigheder, såsom bekæmpelse af terrorisme og organiseret kriminalitet, undtagelsesfrit forbyder tortur og umenneskelig eller nedværdigende behandling eller straf. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har understreget, at artikel 3 i modsætning til de fleste af de materielle bestemmelser i menneskerettighedskonventionen ikke indeholder bestemmelser om undtagelser, og at den end ikke kan fraviges, når en nations overlevelse er truet af en offentlig nødsituation. Efter begivenhederne den 11. september kan Den Europæiske Menneskeretsdomstol meget vel tænkes igen at måtte udtale sig om spørgsmål vedrørende fortolkningen af artikel 3, og særlig om spørgsmålet om, hvorvidt der kan ske en afvejning mellem den enkeltes behov for beskyttelse og en stats sikkerhedsinteresser.

2.3.2 Retsgarantier i udleveringssager

Udlevering må betragtes som lovlig, når det er muligt at opnå retsgarantier fra den stat, hvor den pågældende skal stilles for en domstol, vedrørende problemerne i forbindelse med mulige krænkelse af den europæiske menneskerettighedskonvention. Der kan f.eks. være tale om "garantier" fra tredjelande om, at dødsstraf ikke vil blive anvendt i den specifikke sag, selv om statens lovgivning giver mulighed for at idømme en sådan straf.

2.4 Retsstillingen for personer, der udelukkes fra beskyttelsesordningerne, men som ikke kan udsendes

Et spørgsmål, som endnu ikke er løst - og som falder uden for anvendelsesområdet for lovgivningen om flygtninge og international beskyttelse - vedrører den status, som skal gives til de personer, der ikke har ret til flygtningestatus eller andre former for international beskyttelse, og som ikke kan retsforfølges, men som alligevel ikke kan udsendes på grund af det absolutte refoulementsforbud, der er fastlagt i visse internationale og regionale menneskeretsinstrumenter. Der findes ingen folkeretlige instrumenter, som regulerer status og rettigheder for personer, der er udelukket fra enhver beskyttelsesstatus, men som ikke kan udvises på grund af retlige hindringer. FN's menneskerettighedskomite har imidlertid udtalt sig om de kontraherende staters pligt til at "beholde" visse udlændinge med langvarig tilknytning til landet på trods af deres kriminelle virksomhed.

Den nuværende situation, hvor medlemsstaterne har begrænsede policymuligheder for behandling af sager om personer, der kan udelukkes, men som ikke kan udsendes, er meget utilfredsstillende. Det er derfor vigtigt, at spørgsmålet hurtigt behandles og i sidste ende løses på EU-plan. I denne forbindelse må det igen understreges, at en hensigtsmæssig løsning er, at de personer, der har begået forbrydelser mod menneskehed, krigsforbrydelser eller terrorangreb, og som er udelukket fra beskyttelsesordningerne, strafforfølges af det internationale samfund, både på globalt plan og på medlemsstatsplan, på trods af de alvorlige hindringer, der er nævnt ovenfor. Ud over en eventuel strafforfølgning kan det også være nødvendigt at harmonisere de grundlæggende rettigheder for denne kategori af personer, som kan udelukkes, men som ikke kan udsendes, og at vurdere de forskellige måder, disse personer kan behandles på, hvis de udgør en sikkerhedsrisiko.

2.4.1 Harmonisering af de grundlæggende rettigheder for personer, der er udelukket fra beskyttelsesordningerne, men som ikke kan udsendes

EU's 15 medlemsstater behandler personer, der kan udelukkes, men som ikke kan udsendes, forskelligt. Nogle medlemsstater giver ikke de udsendelseshindrede nogen rettigheder overhovedet, undtagen retten til ikke at blive refouleret. I andre medlemsstater får de pågældende adgang til grundlæggende rettigheder, såsom akut lægebehandling og undervisning for børn. I andre medlemsstater igen har de pågældende ret til endnu flere sociale og økonomiske rettigheder og ydelser. Denne forskel i behandlingen kan gøre det nødvendigt at finde frem til en harmoniseret fremgangsmåde på EU-plan, så man undgår, at visse medlemsstater tiltrækker personer, der ikke fortjener international beskyttelse.

2.4.2 Frihedsberøvelse og alternativer til frihedsberøvelse af personer, der er udelukket fra beskyttelsesordningerne, men som ikke kan udsendes

Personer, der er udelukket fra beskyttelsesordningerne, men som ikke kan udsendes, udgør ikke nødvendigvis automatisk en risiko for statens sikkerhed. For eksempel er der mange af de krigsforbrydere, som medlemsstaterne med rette har udelukket fra beskyttelsesordningerne, som ikke automatisk frihedsberøves af de pågældende stater. Hidtil har medlemsstaterne ikke anvendt et system for ubegrænset administrativ frihedsberøvelse, og det kan også være nyttigt at se nærmere på alternativer til fuld frihedsberøvelse, såsom husarrest.

Der kan dog være tilfælde, hvor der er behov for, at offentligheden beskyttes mod personer, der med rette er udelukket fra beskyttelsesordningerne, såsom terrorister, der rent faktisk udgør en risiko for statens sikkerhed. I denne sammenhæng er det værd at notere sig den lovgivning, der for nylig er fremsat forslag til på medlemsstatsplan med hensyn til *frihedsberøvelse af udenlandske statsborgere, hvis tilstedeværelse anses for at udgøre en risiko for statens sikkerhed, og som mistænkes for at være internationale terrorister*. Dette forslag til lovgivning er fremsat for at foregribe situationer, hvor EMRK artikel 3 forhindrer, at de pågældende udsendes eller deporteres til et sted, hvor der er risiko for, at vedkommende vil blive udsat for en behandling, der strider mod artiklen. Hvis der ikke umiddelbart findes noget alternativt sted at sende den pågældende hen, kan det på nuværende tidspunkt midlertidigt være umuligt at udsende den pågældende, selv om hensigten i sidste ende stadig er, at der skal ske udsendelse, når der er truffet passende foranstaltninger. Uanset at hensigten fortsat er, at en person, der tilbageholdes, skal udsendes, kan man ikke sige, at der er tale om "en person, mod hvem udvisnings- eller udleveringssag er svævende", jf. EMRK artikel 5, stk. 1, litra f), som fortolket af Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol. I det omfang, den planlagte frihedsberøvelse i ovennævnte tilfælde således strider mod forpligtelserne i henhold til EMRK artikel 5, stk. 1, er der mulighed for at påberåbe sig undtagelsen i EMRK artikel 15, stk. 1, hvis de strenge betingelser i artikel 15, stk. 1, er opfyldt, "forudsat, at sådanne forholdsregler ikke er uforenelige med (staternes) andre forpligtelser ifølge folkeretten".

Kapitel 3: Tilnærmelse af relevante love, administrative bestemmelser og administrativ praksis på baggrund af det fælles europæiske asylsystem

3.1 Generelle rammer

Det videre arbejde med disse spørgsmål på EU-plan kan foregå efter den metode og med de midler, der er forklaret i Kommissionens meddelelse "*På vej mod en fælles asylprocedure og en ensartet status, som gælder i hele EU, for dem, der indrømmes asyl*"⁸, og som blev fulgt op i den nyligt udsendte "*Meddelelse om en fælles asylpolitik og indførelse af en åben koordinationsmetode - Første rapport fra Kommissionen om gennemførelsen af meddelelse KOM(2000) 755 endelig af 22. november 2000*"⁹.

Indførelsen af det fælles europæiske asylsystem skal ske i to etaper. Forholdet mellem beskyttelse af den indre sikkerhed og efterlevelse af de internationale beskyttelsesforpligtelser skal indgå i begge etaper. Det er således nødvendigt at arbejde på at skabe mere effektive og velunderbyggede fælles procedurer, en mere ensartet fortolkning og anvendelse af udelukkelsesmulighederne og en forbedring af mulighederne for retsforfølgning og frihedsberøvelse samt alternativer til frihedsberøvelse. Det er også nødvendigt at sikre, at terrorister på baggrund af international beskyttelse får en ensartet behandling i alle medlemsstaterne. Hvis en terrorist ikke får international beskyttelsesstatus i én medlemsstat, eller hvis denne status inddrages eller ophæves, bør den pågældende kunne forvente, at hans sag til blive behandlet på samme måde i alle de andre medlemsstater.

3.2 Harmonisering af lovgivningen, ledsageforanstaltninger, administrativt samarbejde og den åbne koordinationsmetode

Der bør gøres hurtige fremskridt i forhandlingerne om Kommissionens forskellige direktivforslag, som er blevet forelagt for Rådet, og der bør lægges særlig vægt på de bestemmelser, der vedrører behandling og beslutningstagning, udelukkelse, ophævelse af status og fratagelse af ydelser. Det vil også være nødvendigt, at de fællesskabsretlige instrumenter omsættes hurtigt og korrekt i national ret. Kommissionen vil udarbejde regelmæssige rapporter om gennemførelsen af disse instrumenter. De **kontaktudvalg**, som er nedsat med henblik på at overvåge gennemførelsen, vil lette konsultationerne mellem medlemsstaterne og Kommissionen med henblik på at nå frem til en ensartet fortolkning af de relevante bestemmelser og sammenligne nationale regler og praksis. Desuden skal den retspraksis, som de nationale og europæiske domstole eller klageinstanser har udviklet, analyseres yderligere. Der kan i 2002 afholdes et møde med repræsentanter for de myndigheder, der træffer afgørelserne, og for klageinstanser med henblik på at undersøge tendenser og retspraksis og drøfte fælles problemer og løsninger.

Det er nødvendigt løbende at investere i en forbedring af de fælles analyseværktøjer. I den forbindelse kan der udpeges nationale kontaktpunkter, som kan udvikle samarbejdet og informationsudvekslingen. Det nye program **ARGO**, *et handlingsprogram for administrativt samarbejde på områderne ydre grænser, visum, asyl og indvandring*¹⁰, kan anvendes til at støtte et sådant administrativt samarbejde.

Kommissionen har anbefalet, at man bruger **den åbne koordinationsmetode**. Et eksempel på en sådan metode, der specielt er beregnet for asylpolitikken, kan findes i Kommissionens "*Meddelelse om en fælles asylpolitik og indførelse af en åben koordinationsmetode*"¹¹. Opmærksomheden henledes på forslaget til den anden europæiske retningslinje om udvikling af et effektivt asylsystem, der beskytter de personer, der har brug for det, og sikrer en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genèvekonventionen, navnlig punkt g) ("*ved at identificere principper og teknikker til at forbedre afsløring af personer, der ikke har krav på international beskyttelse på grund af udelukkelsesbestemmelserne*") og

⁸ Bruxelles, den 22.11.2000 KOM(2000) 755 endelig.

⁹ Bruxelles, den 28.11.2001, KOM(2001) 710 endelig.

¹⁰ Bruxelles, den 16.10.2001, KOM(2001) 567 endelig.

¹¹ Se fodnote 9.

j ("*ved at vurdere ... anvendelsen af ophørs- og udelukkelsesbestemmelser ...*"). For at kunne gennemføre denne retningslinje skal medlemsstaterne i deres nationale handlingsplaner identificere de midler og mål, der kræves for at nå den europæiske målsætning, og analysere gennemførelsen af de nationale instrumenter og fællesskabsinstrumenterne. Det vil også gøre det lettere at sammenligne og identificere god praksis og analysere den faktiske virkning og resultaterne af de valg, der træffes. Endelig kræves der også en passende høring af og samarbejde med UNHCR, de relevante internationale organisationer og tredjelande, hvis der skal kunne findes en effektiv, generel løsning på det spørgsmål, som behandles i dette dokument.

Ved hjælp af alle de nævnte instrumenter vil det være muligt at fastslå, hvilke forbedringer der skal foretages, således at man kan vedtage yderligere regler som led i anden etape af harmoniseringen af asylpolitikken i EU.

Kapitel 4: Analyse af bestemmelserne om "intern sikkerhed" i fællesskabslovgivningen og Kommissionens (kommende) forslag til fællesskabslovgivning vedrørende asyl og indvandring

4.1 Generel analyse

Den gældende fællesskabslovgivning og Kommissionens forslag til lovgivning vedrørende asyl og indvandring indeholder på nuværende tidspunkt alle tilstrækkelige standardbestemmelser til, at enhver tredjelandstatsborger, der kan betragtes som en trussel mod statens sikkerhed/den offentlige sikkerhed, kan udelukkes fra retten til international beskyttelse, ophold eller adgang til visse ydelser. Men i forbindelse med de nuværende og kommende drøftelser af og forhandlinger om de forskellige forslag vil disse bestemmelser blive taget op til fornyet behandling i lyset af de nye omstændigheder, uden at dette i øvrigt berører de relevante internationale forpligtelser, der ligger bag forslagene. De relevante bestemmelser i de forskellige forslag analyseres kort nedenfor, og i givet fald peges der på muligheder for at præcisere eller forbedre bestemmelserne.

4.2 Fællesskabslovgivningen vedrørende asyl

4.2.1 Midlertidig beskyttelse

Artikel 28, stk. 1, litra b), i Rådets formelt vedtagne *direktiv om minimumsstandarder for midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer og om foranstaltninger, der skal fremme en ligelig fordeling mellem medlemsstaterne af indsatsen med hensyn til modtagelsen af disse personer og følgerne heraf*¹² giver medlemsstaterne mulighed for at udelukke en person fra midlertidig beskyttelse, bl.a. hvis der er rimelig grund til at anse ham eller hende for at være en fare for sikkerheden i værtsmedlemsstaten, eller han eller hun efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i værtsmedlemsstaten.

4.2.2 EURODAC

Rådets formelt vedtagne *forordning om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen*¹³ giver mulighed for omgående at tage fingeraftryk af samtlige fingre af alle asylansøgere, der er fyldt 14 år. Med henblik på anvendelsen af Dublin-konventionen er det nødvendigt at fastslå identiteten af asylansøgere og personer, der pågribes i forbindelse med ulovlig passage af Fællesskabets ydre grænser. Dette vil imidlertid samtidig gøre det lettere for medlemsstaterne at finde ud af, hvem der indrejser på deres område, og dermed øge statens sikkerhed.

4.3 Forslag til fællesskabslovgivning vedrørende asyl

4.3.1 Asylprocedurer

Artikel 26 i *forslaget til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus*¹⁴ giver mulighed for "ophævelse af flygtningestatus" med den begrundelse, at det har vist sig, at den pågældende aldrig skulle have været anerkendt som flygtning. Artikel 33, stk. 2, litra c), giver også medlemsstaterne mulighed for at fravige reglen om klagers opsættende virkning i sager, hvor den nationale sikkerhed eller den offentlige orden er truet.

Som omtalt i afsnit 1.4.2.1 kan det i forbindelse med den kommende revision af dette specifikke forslag overvejes at indføre regler, der gør det muligt at **suspendere** asylproceduren i situationer, hvor en anden stat end hjemlandet har fremsat en retsanmodning om udlevering af en asylansøger i

¹² Direktiv 2001/55/EF af 20.7.2001.

¹³ Forordning (EF) nr. 2725/2000 af 11.12.2000.

¹⁴ Se fodnote 3.

forbindelse med en alvorlig forbrydelse, eller i tilfælde, hvor en international straffedomstol har rejst tiltale mod den pågældende. Alternativt kan artikel 18 i forslaget om afvisning af visse asylansøgninger som beskrevet i afsnit 1.4.2.2 ændres, så den giver mulighed for i ovennævnte tilfælde at afvise en asylansøgning, fordi den **ikke kan behandles**.

Som beskrevet i afsnit 1.4.3.2 overvejer Kommissionen også at lade forslagets artikel 28, stk. 2, litra b), udgå; ifølge denne bestemmelse kan tilfælde, hvor der er alvorlig grund til at antage, at grundene i flygtningekonventionens artikel 1 F finder anvendelse, ikke udgøre grundlaget for at afvise asylansøgninger som **åbenbart grundløse**. Hvis denne bestemmelse udgår, må der indsættes en yderligere grund i artikel 28, stk. 1, som gør det muligt at afvise en asylansøgning som åbenbart grundløs i de tilfælde, hvor det prima facie er fastslået, at flygtningekonventionens udelukkelsesbestemmelser finder anvendelse.

4.3.2 Modtagelsesforhold

Ifølge artikel 22, stk. 1, litra d, i *forslaget til Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne*¹⁵ kan medlemsstaterne indskrænke eller inddrage benyttelsen af modtagelsesforholdene, hvis ansøgerne betragtes som en trussel mod den nationale sikkerhed, eller hvis der er alvorlig grund til at antage, at de har begået en krigsforbrydelse eller en forbrydelse mod menneskeheden, eller hvis der under behandlingen af asylansøgningen er alvorlige og klare grunde til at antage, at de grunde, der er fastsat i Genève-konventionens artikel 1 F, finder anvendelse på ansøgerne.

Det kan overvejes at indsætte et nyt stk. 4, litra a, i artikel 22 vedrørende indskrænkning eller inddragelse af benyttelsen af modtagelsesforholdene, med følgende ordlyd: "*Hvis det fastslås, at ansøgeren har været involveret i terroristiske aktiviteter, hvad enten han har deltaget aktivt i disse aktiviteter, eller han har medvirket i eller ydet finansiel støtte til terroristorganisationer som defineret af Den Europæiske Union, inden eller efter indgivelsen af asylansøgningen, skal medlemsstaterne fratage ansøgeren retten til at benytte de standardiserede modtagelsesforhold og anvende de retlige beskyttelsesforanstaltninger, som er fastsat i deres respektive lovgivning*".

Det skal også bemærkes, at den nuværende ordlyd i forslagets artikel 7 giver mulighed for om nødvendigt at begrænse asylansøgers ret til at færdes frit til en specifik del af medlemsstaternes nationale område.

4.3.3 Afgørelse af, hvilken stat der er ansvarlig

I *forslaget til Rådets forordning om fastsættelse af kriterier og procedurer til afgørelse af, hvilken medlemsstat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der er indgivet af en tredjelandstatsborger i en af medlemsstaterne*¹⁶ findes der ingen specifikke bestemmelser om national sikkerhed. Men det er ikke nødvendigt med sådanne artikler, da forslaget ikke indeholder bestemmelser om tildeling af/afslag på rettigheder eller status.

4.3.4 Opfyldelse af kriterierne for international beskyttelse

Ifølge artikel 14 i det nyligt fremsatte *forslag til Rådets direktiv om fastsættelse af minimumsstandarder for anerkendelse af tredjelandstatsborgere og statsløse som flygtninge, eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse*¹⁷ skal medlemsstaterne sørge for, at en asylansøger, der falder ind under flygtningekonventionens udelukkelsesbestemmelser, udelukkes fra flygtningestatus. Forslagets artikel 17 pålægger desuden medlemsstaterne at sikre, at en asylansøger, der falder ind under udelukkelsesbestemmelserne, også udelukkes fra subsidiær beskyttelsesstatus.

¹⁵ Bruxelles, den 3.4.2001, KOM(2001) 181 endelig.

¹⁶ Bruxelles, den 26.7.2001, KOM(2001) 447 endelig.

¹⁷ Bruxelles, den 12.9.2001, KOM 2001) 510 endelig.

Som led i de kommende drøftelser af dette specifikke forslag kan det overvejes at indsætte et stk. 2 i artikel 19 vedrørende "Beskyttelse mod refoulement og udvisning". I dette nye stykke skal det i overensstemmelse med flygtningekonventionens artikel 33, stk. 2, fastsættes, at den pågældende bestemmelse (refoulementsforbuddet), *"ikke kan påberåbes af en person, der nyder international beskyttelse, og som med rimelig grund må anses for en fare for den medlemsstats sikkerhed, i hvilken han befinder sig, eller som efter en endelig dom for en særlig farlig forbrydelse må betragtes som en fare for samfundet i den pågældende medlemsstat"*.

Bestemmelserne i ovennævnte artikel 14 og 17 og den nye bestemmelse i artikel 19, som muligvis vil blive foreslået, berører ikke medlemsstaternes andre internationale forpligtelser, særlig dem, der følger af artikel 3 i den europæiske konvention til beskyttelse af menneskerettigheder og grundlæggende frihedsrettigheder.

4.4 Forslag til fællesskabslovgivning vedrørende indvandring

Med hensyn til lovlig indvandring indeholder de tre forslag til Rådets direktiver, som Kommissionen hidtil har fremlagt, vedrørende henholdsvis retten til familiesammenføring, tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding og betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed, allerede bestemmelser om "den offentlige orden". Disse bestemmelser gør det muligt for medlemsstaterne at nægte tredjelandstatsborgere indrejsetilladelse, hvis det kan begrundes i hensynet til den offentlige orden eller den indre sikkerhed. Det vil være mere effektivt at øge sikkerheden gennem en omhyggelig anvendelse af disse bestemmelser end ved at foretage en gennemgribende ændring af de forskellige berørte forslag.

Hensynet til den offentlige orden og den indre sikkerhed kan udelukkende gøres gældende med henvisning til den pågældende tredjelandstatsborgers personlige adfærd. I praksis betyder det, at nuværende eller tidligere medlemskab af en bestemt – terroristisk – organisation kan fortolkes som værende forbundet med en persons "personlige adfærd" og derfor kan retfærdiggøre anvendelsen af denne bestemmelse om den offentlige orden. Inden for direktivernes anvendelsesområde er enhver forskelsbehandling på grund af race, etnisk oprindelse, religion eller tro, politisk anskuelse eller tilhørsforhold til et nationalt mindretal udtrykkeligt udelukket. En persons etniske oprindelse eller nationalitet kan aldrig i sig selv begrunde brugen af bestemmelsen om den offentlige orden, da dette ville stride mod princippet om ikke-forskelsbehandling, der er knæsat i artikel 21 i Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder.

4.4.1 Økonomisk migration

Artikel 27 i forslaget til Rådets direktiv om betingelserne for tredjelandstatsborgeres indrejse og ophold med henblik på beskæftigelse som lønmodtagere og udøvelse af selvstændig erhvervsvirksomhed¹⁸ har følgende ordlyd: "Medlemsstaterne kan nægte at meddele eller forlænge opholdstilladelser eller tilbagekalde opholdstilladelser meddelt i henhold til dette direktiv af hensyn til den offentlige orden, offentlige sikkerhed eller offentlige sundhed. Hensynet til den offentlige orden og sikkerhed kan udelukkende gøres gældende med henvisning til den pågældende tredjelandstatsborgers personlige adfærd".

Denne bestemmelse giver medlemsstaterne en stor skønsmargen. Den nuværende formulering af artikel 27 i forslaget kan derfor betragtes som fyldestgørende, og det skulle ikke være nødvendigt at overveje en ændring.

¹⁸ Bruxelles, den 11.7.2001, KOM(2001) 386 endelig.

4.4.2 Familiesammenføring

Artikel 8 i *forslaget til Rådets direktiv om retten til familiesammenføring*¹⁹ indeholder en bestemmelse om den offentlige orden, som giver medlemsstaterne mulighed for at nægte: "*familiemedlemmerne tilladelse til indrejse og ophold, hvis det er begrundet i hensynet til den offentlige orden, den indre sikkerhed og den offentlige sundhed. Påberåbelsen af hensynet til den offentlige orden eller den indre sikkerhed må udelukkende være baseret på det pågældende familiemedlems personlige forhold*".

Den logik, der er beskrevet i afsnit 4.4.1, gælder også i forbindelse med dette specifikke forslag, og det anses derfor ikke for at være nødvendigt at ændre teksten.

4.4.3 Status som fastboende udlænding

*Forslaget til Rådets direktiv om tredjelandsskatsborgeres status som fastboende udlænding*²⁰ indeholder en række bestemmelser, som vedrører den nationale sikkerhed. Kommissionen overvejer at ændre disse bestemmelser på følgende måde:

Ifølge artikel 7 om *Offentlig orden og indre sikkerhed* kan medlemsstaterne nægte en person *status som fastboende udlænding, hvis den pågældendes personlige optræden udgør en umiddelbar trussel mod den offentlige orden eller indre sikkerhed*. Det overvejes at lade ordet **umiddelbar** i stk. 1 udgå. Det foreslås også at lade følgende formulering udgå af artikel 7, stk. 2: "En strafferetlig dom kan ikke automatisk begrunde et afslag som omhandlet i stk. 1". Det samme gælder den tilsvarende formulering i artikel 19 vedrørende retten til at etablere sig i en anden medlemsstat.

Hvad angår artikel 13 om *Beskyttelse mod udvisning*, overvejer Kommissionen at lade stk. 7 udgå; ifølge denne bestemmelse er det forbudt at anvende hasteprocedurer ved udvisning af fastboende udlændinge. Bestemmelsen finder anvendelse, når tredjelandsskatsborgeren har opnået status som fastboende udlænding, og det er derfor logisk, at vedkommende nyder godt af et højere beskyttelsesniveau. Det kan dog være rimeligt at anvende hasteprocedurer ved udvisning i tilfælde af en terrortrussel.

Endelig hedder det i artikel 25 om Inddragelse af opholdstilladelsen: "*1. I en overgangsperiode på fem år kan den anden medlemsstat træffe afgørelse om udvisning af en fastboende udlænding og/eller dennes familiemedlemmer: ud fra hensynet til den offentlige orden og indre sikkerhed, som omhandlet i artikel 19. 2. Afgørelser om udvisning kan ikke omfatte et permanent opholdsforbud*". I sådanne tilfælde må den anden medlemsstat **kun** udvise den fastboende udlænding til den medlemsstat, som har meddelt vedkommende den pågældende status. I tilfælde af en alvorlig trussel som defineret i artikel 13, stk. 1, skal den anden medlemsstat udvise den fastboende udlænding direkte til vedkommendes hjemland eller til et andet land uden for EU. Kommissionen overvejer at indsætte en ny artikel 2 a: "*I tilfælde af en umiddelbar og alvorlig trussel kan proceduren i artikel 13 finde anvendelse*".

4.5 Kommende forslag til fællesskabslovgivning vedrørende indvandring

4.5.1 Studerende og andre tredjelandsskatsborgere

Målene med det kommende forslag til et direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandsskatsborgere med henblik på studier og selvstændig erhvervsvirksomhed vil bedst kunne nås ved samtidig at sikre, at medlemsstaterne har mulighed for at tage hensyn til deres indre sikkerhed. Forslaget vil derfor komme til at indeholde en bestemmelse, som giver medlemsstaterne mulighed for at nægte en tredjelandsskatsborger tilladelse til indrejse eller fornyelse af en opholdstilladelse og for at inddrage en sådan tilladelse ud fra hensynet til den offentlige orden, sikkerhed eller sundhed udelukkende på grundlag af den pågældende tredjelandsskatsborgers personlige adfærd. Denne

¹⁹ Bruxelles, den 10.10.2000, KOM(2000) 624 endelig.

²⁰ Bruxelles, den 13.3.2001, KOM(2001) 127 endelig.

formulering skulle være bred nok til, at medlemsstaterne har en tilstrækkelig aktionsmargen til at nægte de pågældende indrejsetilladelse eller til at bringe en tredjelandssstatsborgers ophold til ophør, hvis det er objektivt nødvendigt. De samme bestemmelser vil blive medtaget i forslaget til et direktiv om indrejse- og opholdsbetingelser for tredjelandssstatsborgere med andre formål.

4.5.2 Ofre for menneskehandel

Kommissionen er i gang med at udarbejde et forslag til et direktiv om kortvarig opholdstilladelse for ofre for menneskehandel. Der findes ikke nogen egentlig ret til en sådan opholdstilladelse, men der kan meddeles opholdstilladelse, hvis en række betingelser er opfyldt. En af betingelserne for, at der kan meddeles opholdstilladelse, er, at "*ingen hensyn vedrørende den offentlige orden eller den offentlige sikkerhed er til hinder for, at der meddeles opholdstilladelse*". Det samme gælder for fornyelse og dermed også inddragelse af tilladelsen. Denne formulering skulle være bred nok til, at medlemsstaterne kan beskytte deres offentlige orden og statens sikkerhed.