

**Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Strategisk plan på asylområdet — En integreret tilgang til beskyttelse i EU**

KOM(2008) 360 endelig

(2009/C 218/16)

Kommissionen besluttede den 17. juni 2008 under henvisning til EF-traktatens artikel 262 at anmode om Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om:

»Meddelelse fra Kommissionen til Europa-Parlamentet, Rådet, Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget — Strategisk plan på asylområdet — En integreret tilgang til beskyttelse i EU«

Det forberedende arbejde henvistes til Den Faglige Sektion for Beskæftigelse, Sociale og Arbejdsmarkeds-mæssige Spørgsmål og Borgerrettigheder, som udpegede Luis Miguel PARIZA CASTAÑOS til ordfører og Ana BONTEA til medordfører. Sektionen vedtog sin udtalelse den 10. december 2008.

Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog på sin 451. plenarforsamling den 25.–26. februar 2009, mødet den 25. februar, følgende udtalelse med 134 stemmer for, 1 imod og 6 hverken for eller imod:

## 1. Konklusioner

1.1 EØSU er enig i Kommissionens overordnede mål, men henleder opmærksomheden på den enorme afstand mellem disse mål og henholdsvis EU-lovgivningen og de nationale love og national praksis.

1.2 Efter EØSU's opfattelse begrænser ambitionerne og værdierne sig i denne sag som i andre af EU's sager til store ord. Alt for ofte er praksis og lovgivning imidlertid i modstrid med værdierne.

1.3 Efter EØSU's mening bør det fælles europæiske asylsystemes anden fase afhjælpe de mangler, som første fase led af, hvorfor det er nødvendigt at foretage en kritisk revision af denne første fase, før anden fase indledes.

1.4 Eftersom Rådet for Den Europæiske Union i anden fase af udviklingen af det fælles europæiske asylsystem vedtager beslutningerne efter den almindelige procedure eller den fælles beslutningsprocedure sammen med Europa-Parlamentet, håber og ønsker EØSU, at arbejdet skrider hurtigere frem, og at lovgivningens kvalitet forbedres. EØSU bifalder i høj grad, at Kommissionen via denne meddelelse forpligter sig til fremover at vedtage adskillige politiske og lovgivningsmæssige initiativer.

1.5 EØSU mener, at harmoniseringen af den fælles asylpolitik og opbygningen af det fælles europæiske asylsystem bør ske med garanti for et højt kvalitetsniveau og uden at sænke de internationale beskyttelsesstandarder. Ved harmonisering vil der altid være et vist spillerum for de nationale lovgivninger, men harmoniseringen må aldrig anvendes til at sænke de nuværende

beskyttelsesniveauer i medlemslandene, men skal derimod tjene til at forbedre lovgivningen i de medlemslande, hvor beskyttelsesniveauet er for lavt.

1.6 Den nye lovgivning bør lade asylansøgere få adgang til arbejde og uddannelse.

1.7 EØSU opfordrer til, at man anerkender den rolle, som NGO'er på asyl- og flygtningeområdet spiller, og at de får fuld adgang til de procedurer og fora, som er relevante for deres aktiviteter.

1.8 EØSU bifalder, at EU i Den europæiske pagt om indvandring og asyl<sup>(1)</sup> har givet nyt liv til udviklingen af det fælles europæiske asylsystem.

## 2. Indledning

2.1 Det fælles europæiske asylsystem har udviklet sig i to særskilte faser. Den første fase blev indledt på **Det Europæiske Råds møde i Tammerfors** i 1999 efter vedtagelsen af Amsterdamtraktaten, som gav immigrations- og asylpolitikken en fællesskabsdimension. Denne første fase afsluttedes i 2005.

2.2 I **første fase** blev der udarbejdet en række asyldirektiver, der skete visse fremskridt i samarbejdet mellem EU's medlemslande, og der blev truffet nogle foranstaltninger i forbindelse med asylspørgsmålets eksterne aspekt.

(<sup>1</sup>) Jf. Rådets dokument 13440/08.

2.3 De tre vigtigste retsakter på området er: direktiv 2005/85 om procedurer for tildeling og fratagelse af flygtningestatus, direktiv 2003/9 om minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere og direktiv 2004/83 om standarder for anerkendelse som flygtninge eller som personer, der af anden grund behøver international beskyttelse, og indholdet af en sådan beskyttelse. Desuden er der sket lovgivningsmæssige fremskridt på andre områder, f.eks. i forbindelse med hvordan man afgør, hvilket land der er ansvarlig for at behandle en asylansøgning (Dublinkonventionen og –forordningen), bl.a. i form af Eurodac og direktiv 2001/55 om midlertidig beskyttelse.

2.4 I forbindelse med samarbejdet mellem medlemslandene er der iværksat en lang række aktiviteter, som gennemføres inden for rammerne af Eurasil, en gruppe af nationale eksperter under ledelse af Kommissionen. Med oprettelsen og omstruktureringen af Den Europæiske Flygtningefond, er der blevet etableret et instrument for økonomisk solidaritet.

2.5 I forbindelse med asylspørgsmålets eksterne aspekt er der f.eks. gjort fremskridt i forbindelse med støtte til tredjelande med store flygtningebyrder (her skal nævnes de regionale beskyttelsesprogrammer, som er ved at blive implementeret) eller med hensyn til genbosættelse af flygtninge i EU.

2.6 **Anden fase** i opbygningen af det fælles europæiske asylsystem blev indledt med fastlæggelsen af **Haag-programmet** (vedtaget i november 2004), hvori det fastslås, at det fælles europæiske asylsystems overordnede målsætninger skal være opfyldt i 2010. Det drejer sig om:

- indførelse af en fælles asylprocedure
- udvikling af en ensartet status
- styrkelse af samarbejdet mellem medlemsstaterne
- indførelse af en eksternt dimension i EU's asylpolitik.

2.7 Inden der blev vedtaget nye initiativer, udarbejdede Kommissionen i 2007 en **grøn bog**<sup>(1)</sup> med det formål at indlede en debat mellem de forskellige institutioner, medlemslandene og civilsamfundet.

2.8 EØSU afgav en vigtig udtalelse<sup>(2)</sup> om grønbogen, som besvarede Kommissionens spørgsmål, og som indeholdt adskillige forslag til udvikling af det fælles europæiske asylsystem.

<sup>(1)</sup> KOM(2007) 301 endelig af 6. juni 2007.

<sup>(2)</sup> Jf. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Grønbogen om det fremtidige fælles europæiske asylsystem (ordfører: An Le Nouail Marlière), EUT C 204 af 9.8.2008.

2.9 Efter at have indsamlet bidragene til grønbogen udarbejdede Kommissionen **Den strategiske plan på asylområdet**. Derfor supplerer denne udtalelse den udtalelse, som EØSU udarbejdede om nævnte grønbog.

### 3. Generelle bemærkninger

3.1 Meddelelsen om asyl blev fremlagt af Kommissionen samtidig med meddelelsen om indvandring. Eftersom der på asylområdet findes lovgivning og internationale konventioner, som forpligter EU's medlemslande, bifalder EØSU, at Kommissionens GD for Retlige Anliggender, Frihed og Sikkerhed nu i nogle måneder har rådet over separate tjenestegrene på området, da dette vil muliggøre større specialisering.

3.2 Efter EØSU's opfattelse bør det fælles europæiske asylsystems anden fase afhjælpe de mangler, som den første fase led af, hvorfor det er nødvendigt at foretage en kritisk revision af denne første fase, før anden fase indledes. EØSU deler Kommissionen kritiske syn, men mener, at Det Europæiske Råd og medlemslandene også bør anerkende de fejl, der blev begået i første fase og rette op på svaghederne.

3.3 Det største problem fra første fase er, at de vedtagne regulerende foranstaltninger indebærer alt for vide fortolkningsrammer for de nationale lovgivninger, hvilket har gjort det muligt for medlemslandene at anvende meget forskellige politikker og lovgivninger. Derfor har man ikke opnået en tilstrækkelig harmonisering.

3.4 Myndighederne i medlemslandene kan beslutte at godkende eller afvise asylansøgninger på grundlag af nationale lovgivninger, som ikke er harmoniserede. De forskellige traditioner inden for asylpolitikken fastholdes. Situationen i hjemlandene vurderes forskelligt, og der findes ingen fælleseuropæisk praksis. Derfor er der stor forskel på, hvilken beskyttelse de forskellige medlemslande tilbyder, hvorfor der fortsat er sekundære flygtningebevægelser internt i EU.

3.5 Kommissionen påpeger, at »de fælles minimumsstandarder, man nåede til enighed om i første fase, ikke har ført til de ønskede lige vilkår«<sup>(3)</sup>. Efter EØSU's opfattelse er det den enstemmighedsregel, som Rådet indtil for nylig arbejdede med, som har resulteret i denne skuffende situation. Udvalget er positivt indstillet over for, at man i øjeblikket for at overvinde traktatens begrænsninger anvender den almindelige procedure og den fælles beslutningsprocedure i forbindelse med den fælles asylpolitik. Man kan håbe, at det lykkes at opnå større harmonisering i løbet af anden fase.

<sup>(3)</sup> Punkt 3 i Den strategiske plan på asylområdet.

3.6 EØSU vil gerne henlede opmærksomheden på, at det er nødvendigt at forbedre kvaliteten af den beskyttelse, som EU yder. Som anført i udtalelsen om grønbogen, bør »ønsket om at gøre Den Europæiske Union til et område, hvor der ydes beskyttelse til flygtninge ved fuld og bred anvendelse af Genève-konventionen under hensyn til de fælles humanitære værdier for alle medlemsstaterne«, gå forud for opbygningen af det fælles europæiske asylsystem<sup>(1)</sup>.

3.7 EØSU mener derfor, at harmoniseringen af de europæiske asylpolitikker og opbygningen af det fælles europæiske asylsystem bør ske uden at undergrave eller sænke de internationale beskyttelsesstandarder. EU bør udarbejde en fælles lovgivning, som ikke indebærer nogen form for nedsættelse af standarderne for beskyttelse, og det bør derfor være de medlemslande, der har en utilstrækkelig grad af beskyttelse, som skal ændre deres lovgivning.

3.8 Der vil altid være et vist spillerum for medlemslandene, når de implementerer EU's asyllovgivning, men EØSU støtter kun fællesskabslovgivning, som sikrer et højt beskyttelsesniveau, og som indskrænker de nuværende muligheder for fortolkning, der forhindrer en korrekt anvendelse af lovgivningen. Lovgivningsinstrumenterne i anden fase af det fælles europæiske asylsystem bør definere nogle beskyttelsesstandarder af høj kvalitet, der er i overensstemmelse med Genève-konventionens principper, og som giver de personer, der har behov herfor, adgang til asylproceduren.

#### 4. Særlige bemærkninger til de nye lovgivningsinstrumenter

##### 4.1 Direktivet om modtagelsesvilkår

4.1.1 Som Kommissionen påpeger, har det nugældende direktiv om modtagelsesvilkår givet medlemslandene et stort spillerum på centrale områder. Dette indebærer, at modtagelsesvilkårene er meget forskellige inden for EU.

4.1.2 EØSU støtter Kommissionens forslag om at skabe større harmonisering, hvilket vil forhindre de sekundære bevægelser. I udtalelsen om grønbogen er EØSU's forslag mere detaljeret beskrevet.

4.1.3 EØSU bakker ligeledes op om, at det nye direktiv omfatter modtagelsesvilkår for personer, som søger om subsidiær beskyttelse, medtager proceduremæssig beskyttelse i forbindelse med frihedsberøvelse og baner vej for en indkredsning og opfyldelse af udsatte personers behov. EU bør især beskytte de

personer, ofte børn og kvinder, som har været udsat for tortur, voldtægt, mishandling og andre former for vold.

4.1.4 EØSU har i flere udtalelser<sup>(2)</sup> foreslået, at den nye lovgivning skal tillade asylansøgere adgang til arbejde og uddannelse. EØSU har understreget vigtigheden af, at der stilles garanti for en forenklet og mere harmoniseret adgang til arbejdsmarkedet, idet der holdes øje med, at den faktiske adgang til arbejde ikke hindres af nye unødvendige administrative restriktioner. Dette dog uden at det i øvrigt indskrænker medlemsstaternes beføjelser.

4.1.5 Også arbejdsmarkedets parter inden for de forskellige områder kan samarbejde med flygtninge og asylansøgere om at lette deres adgang til arbejde og uddannelse. Kooperativer og andre typer socioøkonomiske foretagender, uddannelsesinstitutioner og specialiserede NGO'er kan ligeledes være med i samarbejdet.

4.1.6 EØSU har ligeledes foreslået ændringer, som sikrer familiesammenføring, bedre forhold med hensyn til uddannelse, navnlig af de yngste, og fuld adgang til sundhedspleje<sup>(3)</sup>.

4.1.7 Endelig bør direktivet klart angive, at alle asylansøgere skal garanteres samme modtagelsesvilkår, hvad enten de befinder sig i et asylcenter eller ej.

#### 4.2 Direktivet om asylprocedurer

4.2.1 Kommissionen har meddelt, at den har til hensigt at foreslå ændringer til direktivet om asylprocedurer, fordi dette direktiv ikke har formået at skabe den ønskede harmonisering mellem medlemslandene. EØSU støtter oprettelsen af én enkelt fælles asylprocedure, der som Kommissionen siger, »ikke giver mulighed for forskelligartede procedureordninger i medlemsstaterne«<sup>(4)</sup>. Udvalget støtter også etableringen af obligatoriske proceduremæssige beskyttelsesgarantier.

4.2.2 Efter EØSU's mening bør ændringerne af direktivet imidlertid være ganske omfattende. Direktivet om asylprocedurer er et af de direktiver, der har de videste skønsmæssige beføjelser. Det er et direktiv, som er godkendt af medlemslandene i den klare hensigt at bevare de allerede eksisterende systemer i de forskellige medlemslande.

<sup>(2)</sup> Jf. EØSU udtalelser:

— om Rådets direktiv om fastlæggelse af minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne (ordfører: Dario Mengozzi, medordfører: Luis Miguel Pariza Castaños), EFT C 48 af 21.2.2002;

— om Civilsamfundets deltagelse i bekæmpelsen af organiseret kriminalitet og terrorisme (ordførere: José Isaias Rodríguez García-Caro, Luis Miguel Pariza Castaños og Miguel Ángel Cabra de Luna), EUT C 318 af 23.12.2006;

— om Grønbogen om det fremtidige fælles europæiske asylsystem (ordfører: An Le Nouail Marlière), EUT C 204 af 9.8.2008.

<sup>(3)</sup> Jf. EØSU's udtalelse om emnet »helbred og migration« (ordfører: Agnes Cser), EUT C 256 af 27.10.2007.

<sup>(4)</sup> Punkt 3.2 i Den strategiske plan på asylområdet.

<sup>(1)</sup> Jf. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Grønbogen om det fremtidige fælles europæiske asylsystem (Ordfører: An Le Nouail Marlière), EUT C 204 af 9.8.2008, punkt 1.1.

4.2.3 Opbygningen af det fælles europæiske asylsystem kræver et regelsæt for procedurer, som er mere smidige og giver flere garantier, hvilket vil sikre mere retfærdige beslutninger og skabe større sikkerhed i forbindelse med appelsager.

4.2.4 EØSU gentager det, som allerede fremgår af udtalelsen om grønbogen: <sup>(1)</sup>

- asylansøgerne bør tilbydes tolkebistand
- asylansøgerne bør have ret til gratis retshjælp om nødvendigt
- de administrative afgørelser bør være motiverede
- appelsager ved domstolene mod hjemsendelsesbeslutninger bør have opsættende virkning, således at asylansøgerne ikke kan udvises, mens en administrativ eller retslig klage er under behandling
- NGO'er skal kunne hjælpe asylansøgerne uden restriktioner under alle faser af processen.

4.2.5 Anbringelse af asylansøgere i interneringscentre forekommer fortsat i flere medlemslande trods EØSU's forbehold og NGO'ernes protester. EØSU fastholder kritikken af, at asylansøgere fortsat interneres, idet anbringelse i interneringscentre bør være et middel, som kun tages i brug i helt ekstraordinære situationer. Asylansøgerne og deres familier bør leve værdigt i passende sociale omgivelser.

4.2.6 EØSU efterlyser større gennemsigtighed i forhold til interneringscentrene samt at UNHCR informeres om disses tilstedeværelse og om de personer, der er anbragt i dem. Endelig bør disse personer kunne modtage hjælp fra NGO'erne.

4.2.7 Genève-konventionen garanterer asylansøgerne retten til at søge om asyl, og derfor har EØSU frarådet, at man bruger listen over »sikre lande« og »sikre tredjelandslande«, som kan begrænse mulighederne for en individuel undersøgelse af alle ansøgninger.

4.2.8 EØSU vil gerne gentage, at den behandling og de garantier, som asylansøgerne får ved grænsen, nødvendigvis skal være identiske med dem, der gives asylansøgere inden for medlemslandets område.

<sup>(1)</sup> Jf. Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalgs udtalelse om Grønbogen om det fremtidige fælles europæiske asylsystem (Ordfører: An Le Nouail Marlière), EUT C 204 af 9.8.2008.

#### 4.3 Direktivet om minimumsstandarder for indholdet af denne flygtningestatus

4.3.1 Heller ikke direktivet om flygtningestatus har harmoniseret afgørelserne og beskyttelses kvaliteten. Der er fortsat store forskelle i EU, således at visse personer med samme baggrund kan blive anerkendt som flygtninge i nogle medlemslande og afvist i andre. Det samme gælder den subsidiære beskyttelse.

4.3.2 Den subsidiære beskyttelse træder i stedet for tildeling af flygtningestatus. Efter EØSU's mening bør en enhedsprocedure på ingen måde betyde, at flygtningestatus i medfør af Genève-konventionen svækkes i forhold til den subsidiære beskyttelse.

4.3.3 EØSU mener, at et »one-stop shop«-system kan effektivisere procedurerne. Først og fremmest skal det undersøges, om der er grundlag for at tildele flygtningestatus, og først derefter bør subsidiær beskyttelse overvejes.

4.3.4 EØSU går ind for, at der på EU-plan udarbejdes mindstestandarder for flygtningestatus og for subsidiær beskyttelsesstatus, således at man sikrer et mindstemål af kvalitet for beskyttelse i alle EU's medlemslande og mindsker de nuværende forskelle.

4.3.5 Den subsidiære beskyttelse er et supplement til statussen som flygtning, men der bør være et ensartet niveau for så vidt angår rettigheder, og derfor er EØSU enig i, at retten til familiesammenføring og adgangen til arbejdsmarkedet og økonomiske ydelser skal respekteres.

4.3.6 Reglerne bør reelt være de samme i hele EU, således at skønsmålinger i medlemslandene mindskes. Som Kommissionen foreslår, bør betingelserne for at være berettiget til subsidiær beskyttelse tydeliggøres, således at der i hele EU anvendes de samme kriterier for tildeling af begge typer status. EØSU foreslår en harmonisering, der sigter mod det højeste niveau, frem for at reducere niveauet i de medlemslande, der har de stærkeste humanitære traditioner.

4.3.7 EØSU understreger endvidere, hvor vigtigt det er at gøre lovgivningen om sårbare personer mere klar. Procedurerne bør tilpasses til disse personer, således at deres behov straks opdages, at de kan få hurtig hjælp, blive sikret juridisk støtte og modtage hjælp fra specialiserede NGO'er.

4.3.8 EØSU er forbeholden over for muligheden af, at ikke-statslige aktører kan overlades ansvaret for beskyttelsen. Medlemslandene kan ikke unddrage sig dette ansvar, endsize »bortforpagte det«. Ikke-statslige aktørers indsats og støtte bør ske under medlemsstaternes tilsyn og ansvar.

4.3.9 Det arbejde, som de specialiserede NGO'er og andre sociale aktører udfører til fordel for flygtningene og deres familier, bør imidlertid anerkendes, og de pågældende bør kunne regne med den nødvendige støtte fra de offentlige institutioner. EØSU opfordrer til, at man anerkender den rolle, som NGO'er med speciale i asylansøgere og flygtninge spiller, og at de får fuld adgang til de procedurer og fora, som har forbindelse til deres aktiviteter.

## 5. Løsning af problemerne

5.1 Den faktiske adgang til at ansøge om asyl nævnes af Kommissionen, både i grønbogen og i dens meddelelse om den strategiske plan på asylområdet. Efter EØSU's opfattelse er dette et yderst vigtigt område. Der skal være garanti for, at personer, som har behov for international beskyttelse, kan indgive en asylansøgning i et af EU's medlemslande.

5.2 I sin meddelelse kommer Kommissionen ind på, at der for øjeblikket er tale om et historisk lavt antal asylansøgninger. Efter EØSU's mening skyldes dette fald ikke, at konflikterne i verden er blevet løst, eller at menneskerettighederne har fået bedre vilkår. Grunden er derimod de stadig højere barrierer, EU opbygger for at forhindre personer med behov for international beskyttelse i at nå EU's territorium.

5.3 EØSU efterlyser større engagement fra EU's side i kampen mod kriminelle netværk af menneskesmuglere, men mener, at nogle politikker til »bekæmpelse af ulovlig indvandring« er skyld i en alvorlig asylkrise i Europa. Visumsystemet Eurodac, Frontex-agenturet, sanktionerne mod transportfirmaer, tilbagetagelsesaftaler med tredjelande og samarbejdsaftaler i forbindelse med bekæmpelsen af den ulovlige indvandring skaber nye hindringer for, at personer med behov for beskyttelse kan indgive en asylansøgning. EØSU har i flere udtalelser<sup>(1)</sup> gjort gældende, at bekæmpelse af ulovlig indvandring ikke bør betyde nye barrierer for asyl, og at de embedsmænd, som foretager kontrollen med grænserne, skal være tilstrækkeligt uddannede til at sikre asylretten.

(<sup>1</sup>) Jf. EØSU udtalelser:

- om Meddelelse fra Kommissionen til Rådet og Europa-Parlamentet om en fælles asylpolitik og indførelse af en åben koordinationsmetode (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EFT C 221 af 17.9.2002).
- om Forslag til rådets forordning om oprettelse af et europæisk agentur for forvaltning af det operative samarbejde ved de ydre grænser (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 108 af 30.4.2004).
- om Forslag til Rådets beslutning om ændring af beslutning 2002/463/EF om vedtagelse af et handlingsprogram for administrativt samarbejde på områderne ydre grænser, visum, asyl og indvandring (Argo-programmet) (ordfører: Luis Miguel Pariza Castaños (EUT C 120 af 20.5.2005).
- om Grønbogen om det fremtidige fælles europæiske asylsystem (ordfører: An Le Nouail Marlière), EUT C 204 af 9.8.2008.

5.4 EØSU støtter UNHCR's forslag om at danne grupper af asyleksperter, som deltager i alle grænsekontroller i EU.

5.5 EØSU er modstander af, at EU eller EU's medlemslande indgår tilbagesendelsesaftaler eller aftaler om grænsekontrol med lande, som ikke har underskrevet de vigtigste internationale retsakter om beskyttelse af asylretten. EØSU er ligeledes imod enhver tilbagesendelse eller repatriering, som ikke sker under fuld sikkerhed og værdighed.

5.6 Tilbagesendelse (tilbagevenden eller udvisning) af personer, hvis beskyttelsesbehov ikke er blevet undersøgt af et medlemsland, bør ikke ske, medmindre der er garanti for, at sådanne behov vil blive undersøgt i tredjelandet ved en retfærdig procedure, der er i overensstemmelse med de internationale beskyttelsesstandarder.

## 6. Det europæiske kontor til støtte i asylspørgsmål

6.1 For at kunne opbygge det fælles europæiske asylsystem er det nødvendigt, at harmoniseringen af lovgivningen ledsages af et omfattende samarbejde mellem medlemslandene. Dette praktiske samarbejde vil blive endnu bedre, hvis man som foreslået af Kommissionen opretter et **Europæisk kontor til støtte i asylspørgsmål**. EØSU støtter dette forslag.

6.2 Det europæiske kontor til støtte i asylspørgsmål skal være i stand til klart at identificere forskellene mellem praksis ved behandling af asylsager i de forskellige medlemslande samt de lovgivningsmæssige forskelle, og det skal foreslå nødvendige ændringer. Kontoret bør også have kompetence til at udarbejde fælles retningslinjer for fortolkning og anvendelse af forskellige proceduremæssige og materielle foranstaltninger i EU's asyllovgivning, således som Kommissionen foreslår i grønbogen.

6.3 Dette kontor kunne godt udvikle sig til at blive et vigtigt center for udveksling af god praksis og udvikling af uddannelsesprogrammer om asyl, navnlig for grænsevagter. Det kan også blive et center for opfølgning på og analyse af resultaterne af de nye foranstaltninger, EU er ved at udvikle på asylområdet. Ligeledes kan det være et sted, hvor man sammensætter og administrerer de fælles grupper af asyleksperter.

6.4 Kontoret til støtte i asylspørgsmål bør udføre netværksarbejde, samarbejde med Eurasil og have tætte bånd til UNHCR og de specialiserede NGO'er. Europa-Parlamentet og EØSU skal informeres og høres om kontorets aktiviteter.

## 7. Solidaritet mellem medlemslandene og det eksterne aspekt

### 7.1 Solidaritet mellem medlemslandene

7.1.1 Haag-programmet anfører, at en af det fælles europæiske asylsystems målsætninger er at yde støtte til medlemslande, som er udsat for et stort pres på deres asylsystem, hvilket gør det nødvendigt at forbedre samarbejds- og solidaritetsmekanismerne. Kommissionen planlægger også at ændre visse aspekter af både Dublin-forordningen og Eurodac. Det er nødvendigt med en bedre fordeling af asylansøgningerne og en begrænsning af de sekundære bevægelser.

7.1.2 EØSU minder om, at Dublin-forordningen blev udarbejdet med udgangspunkt i, at medlemslandenes asylsystemer var ens, hvilket endnu ikke er tilfældet. Det er ikke acceptabelt at sende asylansøgere fra et land med bedre proceduremæssige garantier til et land med dårligere proceduremæssige garantier. EØSU foreslår i udtalelsen om grønbogen<sup>(1)</sup>, at »asylansøgeren frit kan vælge, hvilket land ansøgningen indgives i, og at medlemsstaterne til dette formål opfordres til at gøre brug af den humanitære klausul i forordningens artikel 15, stk. 1«.

7.1.3 Som foreslået af UNHCR, bør Dublin-forordningen indeholde nye bestemmelser om definition af familiemedlemmer, klagers opsættende virkning og frister for udsendelse. Desuden bør det tidsrum, som asylansøgeren kan tilbageholdes, mens han/hun venter på udsendelse, begrænses drastisk.

7.1.4 EØSU er forbeholden over for det forslag, Kommissionen fremsætter i forbindelse med Eurodac-systemet om at frigive de oplysninger om flygtninge, som de nationale myndigheder er i besiddelse af, da det kan krænke privatlivets fred og undergrave den beskyttelse, som mange har brug for.

7.1.5 EØSU støtter Kommissionens forslag om at danne grupper af eksperter i asylspørgsmål, som midlertidigt kan assistere medlemslandene under visse omstændigheder og hjælpe med sagsbehandling, når medlemslandenes asylsystemer er overbelastede.

7.1.6 Den Europæiske Flygtningefond bør anvendes til at forbedre EU's økonomiske solidaritet med medlemslande, som udsættes for et stort pres som følge af illegal indvandring og et stort antal asylansøgere.

7.1.7 Solidariteten mellem EU's medlemslande bør forbedres under hensyn til små medlemslande, der som Malta har en stor tilstrømning af asylansøgere, som overstiger landets modtagekapacitet.

7.1.8 Denne solidaritet kan komme til udtryk gennem politikkerne til omplacering af flygtninge mellem EU-landene, samarbejdet med Det europæiske kontor til støtte i asylspørgsmål og forvaltningen af Den Europæiske Flygtningefond.

7.1.9 EØSU støtter de pilotprojekter, der er blevet fremlagt i Europa-Parlamentet, og som sigter på at fremme frivillig omplacering af flygtninge og asylansøgere inden for EU.

### 7.2 Det eksterne aspekt

7.2.1 Størstedelen af alle flygtninge lever i udviklingslande (af de 8,7 millioner flygtninge, der er anerkendt af UNHCR, bor 6,5 millioner i udviklingslande). EØSU kunne ønske, at EU ville påtage sig et større ansvar for at støtte udviklingslandene og udvise solidaritet med dem samt forbedre deres kapacitet til at yde beskyttelse.

7.2.2 De **Regionale Beskyttelsesprogrammer** er en løsningsmodel, som EØSU følger tæt, men for øjeblikket er der kun få af disse programmer, og de er stadig på eksperimentstadiet. Evalueringen af disse programmer burde åbne mulighed for nye forslag om at udvide dem og gøre dem til en ny ordning, som EU kan anvende til at tage hånd om flygtningesituationen på verdensplan. EØSU erklærede i sin udtalelse om grønbogen, at udvalget »sætter spørgsmålstejn ved formålet med oprettelsen af asylcentre i visse lande, f.eks. de ny uafhængige stater — Ukraine, Moldova og Belarus (Hviderusland), som langt fra synes at kunne garantere asylansøgerne ordentlige modtagelsesforhold. EØSU fremhæver, at programmerne giver indtryk af snarere at ville begrænse flygtningenes tilbøjelighed til at præsentere sig ved EU's grænser end at forbedre disse menneskers beskyttelse«.

7.2.3 En anden vigtig ordning, som EU bør rette sin opmærksomhed mod, er ordningen for **genbosættelse af flygtninge**. Genbosættelse vil sige, at man tilbyder personer, som er blevet anerkendt som flygtninge i tredjelande, permanent ophold i et af EU's medlemslande. Genbosættelsesordninger fik første gang støtte i EU på Det Europæiske Råds møde i november 2004, og siden da er der blevet gennemført nogle enkelte genbosættelsesprogrammer, om end det har været meget få. UNHCR har oplyst, at kun 5 % af de genbosættelsespladser, der kom til i 2007, lå i EU, og kun syv medlemslande havde genbosættelsesordninger.

<sup>(1)</sup> Jf. EØSU's udtalelse om Grønbogen om det fremtidige fælles europæiske asylsystem (ordfører: An Le Nouail Marlière), EUT C 204 af 9.8.2008.

7.2.4 EØSU opfordrer alle medlemslandene til at involvere sig aktivt i udviklingen af genbosættelsesordninger og støtter, at EU har et fælles program på området, således at genbosættelsen af flygtninge i EU ikke blot er et symbolsk tiltag, men bliver stort nok til at fungere som en effektiv mekanisme til fordeling af flygtninge i verden. De europæiske genbosættelsesprogrammer skal udvikles i samarbejde med UNHCR og de specialiserede NGO'er.

7.2.5 EØSU er enig i, at det er nødvendigt at lette adgangen til EU for personer, som har behov for beskyttelse, og derfor er

det nødvendigt, at kontrolsystemerne ved grænserne respekterer asylretten og anvender visumsystemet fleksibelt.

7.2.6 EØSU påpeger, at den fælles behandling af asylansøgninger uden for EU, ved medlemslandenes ambassader eller konsulære tjenester, rent faktisk kunne have en positiv virkning, da det kunne bidrage til at bekæmpe menneskehandel og begrænse det deraf følgende tab af menneskeliv til havs. Også selv om det ikke forventes, at den fælles behandling vil føre til en forringelse af normerne for asylansøgningsprocedurerne, bør man se alvorligt på spørgsmålet om, hvordan eventuelle risici ved en sådan fremgangsmåde kan undgås.

Bruxelles, den 25. februar 2009.

Mario SEPI

Formand

for Det Europæiske Økonomiske og Sociale Udvalg

---