



KOMMISSIONEN FOR DE EUROPÆISKE FÆLLESSKABER

Bruxelles, den 28.11.2001
KOM(2001) 710 endelig

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

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**

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

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**

INDHOLDSFORTEGNELSE

INDLEDNING	3
1. GENNEMFØRELSE AF FØRSTE FASES LOVGIVNINGSPAKKE OG..... AF LEDSAGEFORANSTALTNINGER	4
2. FORHOLDET MELLEM INTERNATIONALE	10
BESKYTTELSESFORPLIGTELSER OG SIKKERHED	
3. FÆLLES ANALYSE.....	12
4. DEN EKSTERNE DIMENSION.....	14
5. ANVENDELSE AF DEN ÅBNE KOORDINATIONSMETODE PÅ	16
ASYLPOLITIKKEN	
6. ANBEFALINGER	22
BILAG	
Bilag 1 Statistisk oversigt	23
Bilag 2 Reaktioner på meddelelsen KOM(2000) 755 endelig og undersøgelser	26
Bilag 3 Fordeling af foranstaltninger på de enkelte medlemsstater.....	28

INDLEDNING

Med Amsterdam-traktaten fik Fællesskabet kompetence på asyl- og indvandringsområdet. I oktober 1999 opfordrede Det Europæiske Råd i Tammerfors til, at der blev udformet en fælles europæisk asyl- og migrationspolitik i EU, der bl.a. skulle betyde indførelse af et fælles europæisk asylsystem, som på længere sigt skulle føre til en fælles asylprocedure og en ensartet status i hele EU for de personer, der indrømmes asyl.

Den Europæiske Unions charter om grundlæggende rettigheder, der blev proklameret i december 2000, indeholder to artikler (artikel 18 og 19) dels om asylret, der sikres under iagttagelse af reglerne i Genève-konventionen fra 1951 og protokollen fra 1967 om flygtninges retsstilling og i overensstemmelse med traktaten om oprettelse af Det Europæiske Fællesskab, og dels om beskyttelse i tilfælde af udsendelse, udvisning og udlevering.

I overensstemmelse med det program, der blev udarbejdet i Tammerfors og forelagt i "Resultattavlen vedrørende fremskridt hen imod oprettelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed i EU", har Kommissionen allerede fremsat alle forslagene i den første etape. Forslagene til direktiv om asylprocedurer, vilkår for modtagelse af asylansøgere og forordning om forbedring af systemet til bestemmelse af, hvilket land der er ansvarligt for behandlingen af en asylansøgning, der er indført med Dublin-konventionen, er til behandling i Rådet. Kommissionens sidste forslag, der blev vedtaget den 12. september 2001, om en fælles fortolkning af flygtningebegrebet, subsidiær beskyttelse og deraf følgende status afslutter den "pakke", der sammen skal udgøre den første etape i opbygningen af det fælles europæiske asylsystem. Direktivforslagene om familiesammenføring og status for tredjelandsstatsborgere, der har opholdt sig lovligt i lang tid i en medlemsstat, omfatter ligeledes aspekter af flygtninges status. I mellemtiden har Rådet vedtaget beslutningen om oprettelse af Den Europæiske Flygtningefond, der er et solidarisk finansieringsinstrument medlemsstaterne imellem hvad angår asylforanstaltninger, Eurodac-forordningen, der har til formål at forbedre den måde, hvorpå Dublin-konventionen fungerer, og endelig direktivet om midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer.

Tilstrømningen af asylansøgere til EU har været stadig stigende siden 1997. I bilag 1 findes en kort statistisk oversigt over visse udviklingstendenser hvad angår asylansøgninger og antal positive afgørelser truffet af medlemsstaterne.

I meddelelsen af 22. november 2000 om en fælles asylprocedure og en ensartet status (KOM(2000) 755 endelig) fremsatte Kommissionen sin holdning til det langsigtede mål om en europæisk asylpolitik ved at identificere mål og muligheder, understrege behovet for fælles analyser og ved at foreslå en metode. Denne meddelelse har været genstand for en bred debat. Reaktionen resumeres i bilag 2. Her refereres ligeledes de fire analyser, der blev annonceret i meddelelsen.

Kommissionen understregede endvidere i denne meddelelse, at selv om lovgivningen, der skal forløbe i to etaper, udgør kernen og den væsentligste del af udarbejdelsen af det fælles europæiske asylsystem, kræver asylpolitikens særlige karakteristika alligevel både ledsageforanstaltninger og konvergensteknikker. Kommissionen har derfor foreslået at anvende en åben koordinationsmetode specielt tilpasset asylområdet som supplement til den vedtagne lovgivning. Metoden indebærer udarbejdelse af strategiske retningslinjer, fastsættelse af kriterier (benchmarking), opstilling af mål og indførelse af opfølgning for at vurdere fremskridtene. Denne meddelelse indeholder en mere præcis definition af metodens mekanismer anvendt på asyl samt de første forslag fra Kommissionen om europæiske

retningslinjer for indvandring, der vil blive fremlagt til høring med henblik på en formel fremsættelse af et forslag fra Kommissionens side.

Kommissionen har foreslået, at der regelmæssigt udarbejdes en rapport, der dels gør status over den igangværende udvikling og dels indeholder anbefalinger. Før Det Europæiske Råds forestående møde i Laeken forelægges den første rapport hermed i denne meddelelse. Kommissionens rapport om den fælles asylpolitik i EU, der i første omgang vil blive udarbejdet hvert år, skal være den røde tråd for den fælles europæiske asylpolitik. Den er et udtryk for åbenhed og bør give anledning til offentlig debat. Uden at det berører Kommissionens lovgivningsinitiativret og retten til specifik gennemgang af afledte retsakters virkemåde inden for de afstukne rammer, vil rapporten pege på, hvad der kan læres af det igangværende arbejde eller af gennemførelsen af instrumenterne. Rapporten anbefaler at anvende den åbne koordinationsmetode på indvandringspolitikken, således som allerede nævnt, ligesom den indeholder andre anbefalinger for at komme videre. Rapportens form og omfang vil gradvist blive udviklet, efterhånden som den fælles europæiske asylpolitik tager form.

DEL I. GENNEMFØRELSE AF FØRSTE FASES LOVGIVNINGSPAKKE OG AF LEDSAGEFORANSTALTNINGER

1.1. Lovgivningen i den første fase

Eurodac

Rådets forordning (EF) nr. 2725/2000 om oprettelse af "Eurodac" til sammenligning af fingeraftryk med henblik på en effektiv anvendelse af Dublin-konventionen blev vedtaget af Rådet den 11. december 2000¹. Det forberedende arbejde er i øjeblikket i gang, således at man kan få et fuldt operationelt system ved udgangen af 2002, forudsat at medlemsstaterne hurtigt indfører gennemførelsesforanstaltningerne og træffer de foranstaltninger, der er nødvendige for at kunne deltage i systemet. Ifølge forordningen indleder Eurodac først sit virke, når hver enkelt medlemsstat har meddelt Kommissionen, at den har truffet de nødvendige foranstaltninger. Eurodac er derfor afhængig af den medlemsstat, der som den sidste meddeler Kommissionen, at den er parat.

Den 15. marts 2001² blev der indgået en aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Norge og Island, der stort set indeholder de rettigheder og forpligtelser, der er fastsat i Dublin-konventionen og Eurodac.

Midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer

Den 20. juli 2001 vedtog Rådet direktiv 2001/55/CE³ 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. Direktivet trådte i kraft i august 2001 og skal gennemføres i medlemsstaterne inden den 31. december 2002. Kommissionen fremlagde sit forslag i maj 2000.

¹ EFT L 316 af 15.12.2000, s 1-10.

² Aftale mellem Det Europæiske Fællesskab og Republikken Island og Kongeriget Norge om kriterier og mekanismer for fastsættelse af, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning indgivet i en medlemsstat eller i Island eller Norge (EFT L 93 af 3.4.2001, s. 38-46).

³ EFT L 212 af 7.8.2001, s.12.

Den 20. september 2001 besluttede Rådet inden for rammerne af EU's strategi efter begivenhederne i USA den 11. september at undersøge situationen i de lande og regioner, hvor der var risiko for store befolkningsbevægelser på grund af spændinger, og Rådet anmodede Kommissionen om sammen med medlemsstaterne at undersøge muligheden for en midlertidig anvendelse af Rådets direktiv om midlertidig beskyttelse, hvis det blev nødvendigt med særlige beskyttelsesforanstaltninger inden for EU. Kommissionen har sammen med medlemsstaterne truffet foranstaltninger til opfølgning af situationen.

Forslag til direktiv om asylprocedurer

Efter en analyse af svarene på arbejdsrapporten "På vej mod fælles asylprocedurer" fra marts 1999, de relevante EU-retlige beslutninger og lovgivning og praksis i medlemsstaterne, fremlagde Kommissionen sit forslag til Rådets direktiv om minimumsstandarder for procedurer i medlemsstaterne for tildeling og fratagelse af flygtningestatus den 20. September 2000⁴.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg vedtog en positiv udtalelse den 26. april 2001 og foreslog nogle mere liberale proceduremæssige garantier for asyl. Den 20. september 2001 vedtog Europa-Parlamentet en beslutning om udkastet til direktiv. Europa-Parlamentets ændringsforslag afklarer og styrker asylansøgers status, herunder status for asylansøgere, der har påklaget en afgørelse, og strammer betingelserne for anvendelsen af begrebet sikkert land og mindsker mulighederne for tilbageholdelse. UNHCR fremlagde et positionspapir i juli 2001.

Under det belgiske formandskab har drøftelserne i Rådet været koncentreret om nødvendigheden af at differentiere procedurerne (antageligheds-, haste- og normalprocedurer), antal klageinstanser, klagers opsættende virkning, tidsfrister og sanktioner, standarder vedrørende afgørelsens art og beslutningsprocessen, grænseprocedurer og subsidiære former for beskyttelse. Kommissionen ser med tilfredshed på det belgiske formandskabs ønske om at nå en politisk aftale om en række af disse emner og om tilknyttede emner, der har forbindelse til nedenstående to udkast til forslag.

Forslag til direktiv om modtagelse af asylansøgere

I begyndelsen af december 2000 vedtog Rådet konklusionerne om modtagelse af asylansøgere. De var ikke definitive for tre områders vedkommende, nemlig den personlige rækkevidde af det fremtidige lovgivningsinstrument om modtagelse, retten til at færdes frit og begrænsninger i den henseende samt adgang til arbejdsmarkedet. Siden december 2000 har Kommissionen haft bilaterale kontakter til medlemsstaterne, UNHCR og de mest relevante ngo'ere om det fremtidige fællesskabsinstrument på området.

I maj 2001 forelagde Kommissionen Rådet sit forslag til direktiv, der fastlagde minimumsstandarder for modtagelse af asylansøgere i medlemsstaterne⁵. Hovedområderne er følgende: definition af den målgruppe, der vil blive omfattet af det fremtidige fællesskabsinstrument (rækkevidde), information, dokumenter, retten til at færdes frit, materielle modtagelsesforhold (indkvartering, mad, tøj, lommepenge), lægebehandling, skolegang for mindreårige, beskæftigelse, indskrænkning i eller inddragelse af adgangen til modtagelsesforhold, personer med særlige behov og foranstaltninger, der skal gøre modtagelsessystemet mere effektivt.

⁴ KOM(2000) 578 endelig af 20.9.2000.

⁵ KOM(2001) 181 endelig.

Forslaget er til behandling i Rådet og Europa-Parlamentet.

Forslag til forordning « Dublin II »

I første halvår af 2001 afsluttede Rådet under det svenske formandskab den strategiske debat om revisionen af Dublin-konventionen, der blev lanceret med et arbejdsrapport fra Kommissionen med titlen "Gennemgang af Dublin-konventionen: Udarbejdelse af en fællesskabslovgivning om, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, der indgives i en af De Europæiske Fællesskabers medlemsstater"⁶. Sideløbende hermed har Kommissionen afsluttet den evaluering af Dublin-konventionen, som Rådet havde pålagt den at foretage. Konklusionerne af denne evaluering, der findes i Kommissionens arbejdsrapport "Evaluering af Dublin-konventionen"⁷, viser vanskelighederne ved at anvende dette instrument.

I betragtning af de retningslinjer, der følger af debatten om dette diskussionsdokument og de konklusioner, der kan drages af evalueringen, vedtog Kommissionen den 26. juli 2001 et forslag til 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 medlemsstaterne⁸, således som det er foreskrevet i EF-traktatens artikel 63, stk. 1, litra a). Kommissionens forslag er baseret på de samme principper som Dublin-konventionen, dvs. formålet er at tillægge en medlemsstat ansvaret på basis af objektive kriterier: der er generelt tale om den medlemsstat, der i særlig grad har været involveret i asylansøgerens indrejse eller ophold. Forslaget til forordning indeholder imidlertid nye bestemmelser, der tager sigte på:

- at fremskynde beslutningstagningen ved at fastsætte kortere procedurefrister
- at gøre systemet mere effektivt ved at lette samarbejdet mellem medlemsstaterne for at fastsætte, hvilken stat der er ansvarlig
- at sikre en bedre beskyttelse af familiernes enhed.

Forslaget er til behandling i Rådet og Europa-Parlamentet.

Forslag til direktiv om status som flygtning eller modtager af subsidiær beskyttelse

Den 12. september 2001 vedtog Kommissionen 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 beskyttelse⁹. Drøftelserne af forslaget i de relevante organer i Rådet forventes at starte i begyndelsen af 2002.

Forslaget indeholder regler for en fælles definition af begrebet "flygtning" efter Genève-konventionen og en fælles definition af de såkaldte modtagere af subsidiær beskyttelse. Der indføres minimumsstandarder for subsidiær beskyttelse som supplement til Genève-konventionen i alle medlemsstater.

⁶ SEK(2000) 522.

⁷ SEK(2001) 756.

⁸ KOM(2001) 447 af 27.7.2001.

⁹ KOM(2001) 510 endelig af 12.9.2001.

Forslaget indeholder bestemmelser om den måde, hvorpå man kan vurdere ansøgerens frygt for forfølgelse, de behov, der opstår *på stedet*, national beskyttelse som alternativ og grunde til forfølgelse. Det vedrører også den forfølgende part. Forfølgelse er mest indlysende, når den har sit udspring i selve staten. Forslaget fastslår imidlertid, at forfølgelse også kan have sit udspring i ikke-statslige instanser under forhold, hvor en stat ikke kan eller ikke vil yde effektiv beskyttelse. I de tilfælde kan der også indrømmes flygtningestatus. Forslaget accepterer, at når en del af hjemlandet anses for sikkert, eller når statslignende organer (som f.eks. i de af FN administrerede områder) kan betragtes som potentielle beskyttere på linje med anerkendte stater, har de pågældende personer ikke krav på international beskyttelse. Forslaget indeholder også bestemmelser om bortfald af flygtningestatus og udelukkelse fra flygtningestatus.

Forslaget indeholder endvidere bestemmelser om minimumsrettigheder og ydelser, som indrømmes personer med status som flygtning eller ret til subsidiær beskyttelse. I alt væsentligt knytter der sig ens rettigheder og ydelser til de to former for international beskyttelse. I erkendelse af Genève-konventionens forrang og det faktum, at behovet for subsidiær beskyttelse i princippet har midlertidig karakter, vil indrømmelsen af visse væsentlige rettigheder og ydelser, såsom adgangen til arbejdsmarkedet og integrationsprogrammer, og indrømmelse af en flerårig opholdstilladelse, være gradvis for personer med ret til subsidiær beskyttelse.

Fælles lovgivning: retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere, indrejse, ophold og ret til at færdes i EU

Kommissionen mener, at en retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere og modtagere af international beskyttelse bør fastslås i samme lovgivning, med mindre der er afgørende grunde til at skelne. Der er derfor yderligere to forslag, som også finder anvendelse på flygtninge efter Genève-konventionen. Det drejer sig om det ændrede forslag til Rådets direktiv om ret til familiesammenføring forelagt den 10. oktober 2000¹⁰ og forslag til Rådets direktiv om tredjelandstatsborgeres status som fastboende udlænding forelagt den 13. Marts 2001¹¹. De udgør det sidste led i første etape af harmoniseringen af status for asylansøgere.

Den 28. juni 2001 vedtog Rådet et direktiv om fastsættelse af supplerende bestemmelser til artikel 26 i konventionen om gennemførelsen af Schengen-aftalen af 14. juni 1985, der fastsætter forpligtelserne for transportvirksomheder¹². Det indeholder en beskyttelsesklausul, der sikrer, at eventuelle sanktioner ikke berører medlemsstaternes forpligtelser i de tilfælde, hvor en tredjelandstatsborger søger international beskyttelse. Denne klausul finder også anvendelse i forbindelse med rammeafgørelsen om foranstaltninger mod ulovlig indrejse og ophold (under færdiggørelse med henblik på formel vedtagelse i Rådet). Hvad angår rammeafgørelsen om bekæmpelse af menneskehandel og sanktioner mod mellemænd (også under færdiggørelse med henblik på formel vedtagelse i Rådet) kan medlemsstaterne gennem national lovgivning og praksis beslutte ikke at pålægge sanktioner for adfærd, hvis eneste mål er tilvejebringelse af humanitær bistand.

¹⁰ KOM (2000) 624 endelig.

¹¹ KOM(2001) 127 endelig.

¹² Rådets direktiv 2001/51/EF, EFT L 187 af 10.7.2001.

Kommissionen minder ligeledes om, at forslaget til direktiv¹³ om betingelserne for, at tredjelandsstatsborgere frit kan bevæge sig på medlemsstaternes område i højst tre måneder, indførelse af en særlig rejsetilladelse og fastsættelse af betingelserne for indrejse med henblik på at færdes på medlemsstaternes område i højst seks måneder, der blev forelagt den 10. Juli 2001, ligeledes kan finde anvendelse på modtagere af international beskyttelse i en medlemsstat.

1.2 Ledsageforanstaltninger

Den Europæiske Flygtningefond

Den Europæiske Flygtningefond (216 mio. EUR) blev oprettet med Rådets beslutning 2000/596¹⁴ af 28. september 2000 for at fremme solidariteten mellem medlemsstaterne på asylområdet ved at støtte og fremme medlemsstaternes indsats med hensyn til modtagelse af flygtninge og fordrevne. Ressourcerne allokeres i forhold til hver medlemsstats udgiftsbyrde, der afhænger af flygtningestrømmene. For at opfylde dette mål støtter fonden tre etaper i medlemsstaterne - modtagelse, integration og frivillig repatriering. Den Europæiske Flygtningefond støtter også foranstaltninger, der har fællesskabsinteresse eller innovativ eller transnational karakter. Endelig kan fonden anvendes til at finansiere nødforanstaltninger, der tilvejebringer midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne.

Fonden skal drives i den nuværende form indtil den 31. december 2004 ved hjælp af programmer, der hvert år fremsendes af medlemsstaterne. Det giver på den ene side mulighed for flerårig planlægning og på den anden side for fleksibilitet under hensyntagen til eventuelle ændringer i strømme og antal personer, der søger beskyttelse. Et andet vigtigt aspekt ved fondens nuværende form er, at gennemførelsen er decentraliseret. Medlemsstaterne er ansvarlige for udarbejdelse af årlige programmer, udvælgelse af projekter og monitorering, kontrol og evaluering.

Kommissionen godkendte medlemsstaternes ansøgninger om medfinansiering for 2000 og 2001 den 3. april 2001. Der blev fordelt i alt henholdsvis 24 mio. EUR og 32,5 mio. EUR blandt medlemsstaterne for 2000 og 2001. I bilag 3 beskrives fordelingen af medlemsstaternes andel på de tre forskellige hovedaktioner. Som det fremgår af graferne vil de fleste af fondens ressourcer i 2000 og 2001 blive anvendt til at forbedre modtagelsesforholdene i medlemsstaterne, mens næsten samme andel af fondens ressourcer vil blive anvendt til at lette integration og frivillig repatriering.

Endelig er der ud over indkaldelsen af forslag til fællesskabsaktioner i 2000 og 2001 udvalgt projekter med et samlet budget på henholdsvis 1,3 mio. EUR og 1,7 mio. EUR, der vedrører netværksaktiviteter, og oplysningskampagner, analyser af lovgivning, politik og praksis med relevans for en af de tre af fondens aktionstyper. Det forventes, at disse projekter vil få en betydelig multiplikationseffekt og bidrage til at forbedre og yderligere udvikle politikker på fællesskabsniveau og på nationalt niveau.

¹³ KOM(2001) 388.

¹⁴ EFT L 252 af 6.10.2000, s.12.

ARGO

Europa-Kommissionen godkendte den 16. oktober 2001¹⁵ et forslag til et handlingsprogram, der har til formål at opfylde det vitale behov for at styrke det administrative samarbejde mellem medlemsstaterne, et behov der også blev understreget i Kommissionens meddelelser om asyl og indvandring. Formålet med handlingsprogrammet, der kaldes ARGO, er at sikre større effektivitet for de relevante procedurer på områderne asyl, visa, indvandring og kontrol med de ydre grænser og bistå de nationale myndigheder med gennemførelsen af Fællesskabets lovgivning efter EF-traktatens artikel 62 og 63 samt at sikre åbenhed i anvendelsen af denne lovgivning.

De foranstaltninger, der er omfattet af ARGO, skal tage sigte på at gennemføre de relevante fællesskabsregler, uanset hvilke nationale myndigheder der er ansvarlige for gennemførelsen af disse foranstaltninger. Det overordnede mål er at undgå forskellig national praksis, der kan skade indførelsen af et område med frihed, sikkerhed og retfærdighed. Forslaget indeholder ligeledes en definition af de foranstaltninger (uddannelse, udveksling, udvikling af bedste praksis, analyser osv.), de nationale myndigheder skal tilbyde. Fællesskabsforanstaltninger på dette område vil navnlig fokusere på:

- udvikling og udbredelse af de bedste nye arbejdsmetoder, i særdeleshed edb-processen og elektronisk udveksling af data med henblik på at støtte medlemsstaternes nationale administrationer, så de kan udføre deres opgave mere effektivt
- udarbejdelse og styrkelse af en fælles uddannelsespolitik
- udvikling af en fælles arbejdsmetode og -kultur medlemsstaterne imellem for at sikre en bedre forståelse af de administrative procedurer i hver enkelt medlemsstat.

Støtte til aktiviteter i asylområdet vil dække: fremme af indførelsen og driften af et fælles europæisk asylsystem, der kan føre til en fælles asylprocedure og en ensartet status, fremme af afgørelsen om, hvilken stat der er ansvarlig for behandlingen af en asylansøgning, støtte til den indbyrdes tilnærmelse af reglerne for godkendelse af flygtningestatus og for, hvad denne status indebærer, styrkelse af asylprocedureernes effektivitet og konvergens i beslutninger om asylansøgninger, udvikling af genbosættelses- og indrejsefaciliteter og retsregler for indrejsetilladelse i medlemsstaterne af humanitære grunde.

1.3. Andre foranstaltninger og anden lovgivning vedrørende asylpolitikken

EQUAL

Fællesskabsinitiativet EQUAL har til formål at bekæmpe udelukkelse og uligheder på arbejdsmarkedet og dækker også asylansøgere. EQUAL finansieres af Den Europæiske Socialfond, der yder 2 973 mio. EUR i perioden 2000-2006, hvilket skal suppleres med bidrag fra medlemsstaterne. Initiativet koordineres på EU-niveau og er baseret på temaområder, der afspejler behovet for at forbedre beskæftigelsesegnethed, iværksætterkultur, tilpasningsevne, ligestilling samt den sociale og erhvervsmæssige integrering af asylansøgere. Formålet er at udvikle og teste innovative tilgange og arbejde sammen med medlemsstaterne for at fastlægge god praksis, der kan være retningsgivende for de væsentligste politikker og bestemmelser.

¹⁵ KOM(2001) 567 endelig.

Hver medlemsstat er ansvarlig for at identificere de indenlandske prioriteter for EQUAL og lade disse indgå i deres nationale planer, og de skal afsætte ressourcer for at opfylde asylansøgernes behov. I 2001 afsluttede EU forhandlinger med alle medlemsstater om indholdet af de nationale planer for EQUAL. Den andel af midlerne, der afsættes til opfyldelse af asylansøgere's behov, svinger i EU, med en samlet allokering på 4 % (næsten 125 mio. EUR fra 2000-2006).

EQUAL vil fungere gennem udviklingspartnerskaber, der samler en række partnere. Netværkssamarbejdet på EU-niveau skal ligeledes sikre, at EQUAL tager højde for lignende arbejde, der udføres gennem andre EU-finansierede ordninger (navnlig Den Europæiske Flygtningefond) og for følgerne af større politiske ændringer i relation til asylansøgere.

Bekæmpelse af diskrimination, racisme og fremmedhad

Rådet har efter forslag fra Kommissionen vedtaget en række instrumenter siden midten af 2000 med hjemmel i EF-traktatens nye artikel 13. Rådets direktiv 2000/43/EF af 29. juni 2000 om gennemførelse af princippet om ligebehandling af alle uanset race eller etnisk oprindelse¹⁶ skal være gennemført i medlemsstaterne senest den 19. juli 2003. Rådets direktiv 2000/78/EF af 27. november 2000 om generelle rammebestemmelser om ligebehandling med hensyn til beskæftigelse og erhverv¹⁷ skal være gennemført i medlemsstaterne senest den 2. December 2003. Samtidig blev der med Rådets afgørelse af 27. november 2000 indført et fællesskabsprogram¹⁸ til bekæmpelse af forskelsbehandling med et budget på 100 mio. EUR i perioden 2001-2006.

Inden for rammerne af samarbejdet om bekæmpelse af racistisk og fremmedfjendsk kriminalitet fremlægger Kommissionen sideløbende med denne meddelelse et forslag om ændring af en fælles aktion fra 1996¹⁹ til en rammeafgørelse med visse forbedringer. Formålet med denne afgørelse er dobbelt: for det første at sikre, at racisme og fremmedhad i alle medlemsstater gøres til genstand for strafferetlig forfølgning, der er effektiv, står i et rimeligt forhold til overtrædelsen og har afskrækkende virkning, og som kan give anledning til udlevering eller overførsel af den pågældende person, og for det andet at forbedre og styrke det retlige samarbejde ved at fjerne forhold, der kan udgøre en hindring derfor.

DEL II. FORHOLDET MELLEM INTERNATIONALE BESKYTTELSES-FORPLIGTELSER OG SIKKERHED

2.1. Indledende bemærkninger

På det ekstraordinære møde i Rådet (retlige og indre anliggender) den 20. september 2001 som følge af de tragiske begivenheder i USA den 11. september opfordrede konklusion 29 "*Kommissionen til hurtigst muligt at undersøge forholdet mellem beskyttelse af den indre sikkerhed og efterlevelse af internationale beskyttelsesforpligtelser og instrumenter*". Kommissionens foreløbige resultater fremlægges i dette kapitel. Kommissionen er villig til at fremlægge et arbejdsdokument om en mere detaljeret gennemgang af forholdet mellem beskyttelsesforpligtelser og indre sikkerhed. Det vil navnlig indeholde en gennemgang af den (foreslåede) fællesskabslovgivning vedrørende indvandring og asyl, en undersøgelse af

¹⁶ EFT L 180 af 19.7.2000, s. 22.

¹⁷ EFT L 303 af 2.12.2000, s. 16.

¹⁸ EFT L 303 af 2.12.2000, s. 23.

¹⁹ 96/443/RIA: Fælles aktion af 15. juli 1996 vedtaget af Rådet på grundlag af artikel K.3 i traktaten om Den Europæiske Union, om bekæmpelse af racisme og fremmedhad, EFT L 185 af 24.7.1996, s. 5.

mekanismen til udelukkelse af personer, der ikke har ret til international beskyttelse, og til behandling af sådanne personer, og europæiske retningslinjer.

2.2 Adgang til asylprocedurer og udelukkelse fra flygtningestatus

Uanset hvilken tilgang der vælges i den henseende, er det nødvendigt at sikre, at flygtninge og asylansøgere ikke bliver ofre for de seneste begivenheder. Kommissionen mener i den henseende, at alle personer, der søger om asyl, burde have adgang til en procedure i den EU-medlemsstat, der er ansvarlig for at behandle ansøgningen. For at anvende flygtningekonventionen fra 1951 i god tro (fuldstændig og inklusiv anvendelse) er det nødvendigt at fastslå, hvem der opfylder kravene i konventionen. *Automatiske* hindringer for asylansøgninger, dvs. for at starte en asylprocedure, selv om der er tale om formodede kriminelle, er derfor ikke i overensstemmelse med flygtningekonventionen.

Det er ligeledes vigtigt at sikre, at kriminelle, der udfører eller planlægger alvorlige forbrydelser, som f.eks. terrorister, ikke drager fordel af beskyttelsessystemet for flygtninge. Det er medlemsstaternes ansvar strengt at anvende Genève-konventionens udelukkelsesbestemmelser for at undgå den slags misbrug. Udelukkelsesbestemmelserne i flygtningekonventionens artikel 1, afsnit F²⁰, giver ikke blot mulighed for, men forpligter de kontraherende stater til at udelukke visse kategorier af personer fra flygtningestatus. Disse udelukkelsesbestemmelser findes, fordi visse handlinger er så alvorlige, at de pågældende personer må betragtes som uværdige til opnåelse af flygtningestatus og for at sikre visse modtagerlande mod personer, der udgør en fare for den offentlige sikkerhed eller for landets sikkerhed. Da udelukkelse fra flygtningestatus imidlertid kan have livstruende konsekvenser, skal sådanne afgørelser træffes *inden for* rammerne af en asylprocedure af en myndighed, der har erfaring med flygtningelovgivning og fastlæggelse af status.

I overensstemmelse med henstillingerne fra De Forenede Nationers Generalforsamling og Sikkerhedsrådets resolutioner, senest resolution 1373 af 28. september 2001, og ifølge international retspraksis på flygtningeområdet, kan udelukkelse af personer, der er involveret i terrorhandlinger, fra tildeling af flygtningestatus baseres på de tre grunde, der er nævnt i udelukkelsesbestemmelserne i artikel 1, afsnit F, afhængig af sagens nærmere omstændigheder.

Staterne har fortolket formuleringen "alvorlig grund til at antage", der anvendes i artikel 1, afsnit F, på den måde, at der ikke behøves beviser *stricto sensu* eller fuldstændige beviser. Kommissionens arbejdsrapport vil behandle muligheden af ikke at indlede en undersøgelse af "inklusionsbestemmelserne", der findes i Genève-konventionens artikel 1, afsnit A, når det undersøges, om artikel 1, afsnit F, kan finde anvendelse på terrorhandlinger. Arbejdsdokumentet vil også behandle spørgsmål i relation til begrebet "alvorlig grund til at antage", undersøgelsestype eller de pågældende personers personlige involvering.

²⁰

Denne konventions bestemmelser skal ikke finde anvendelse på den, 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 udenfor 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.

2.3 Udlevering/overførsel, retsforfølgning og beskyttelse mod refoulement

Det internationale retsprincip *aut dedere aut judicare* giver mulighed for at løse den iboende modstrid mellem statens behov for og forpligtelse til at bekæmpe kriminelle handlinger, som f.eks. terrorisme, og individets krav på beskyttelse mod refoulement. Ifølge dette princip er staten forpligtet til enten at udlevere eller retsforfølge personen, hvis en klage over en afgørelse om at udelukke personen fra flygtningestatus afvises.

Hvis der ikke er mulighed for at retsforfølge personen, eller hvis der ikke findes en international kriminalret, skal personen i princippet udvises, forudsat at en udvisning til hjemlandet, en anden EU-medlemsstat eller et andet tredjeland er lovlig og praktisk mulig. Udvisning kan imidlertid være umulig på grund af retlige hindringer. Beskyttelsen mod refoulement, der fastslås i menneskerettighedsinstrumenter som f.eks. De Forenede Nationers torturkonvention, den internationale konvention om borgerlige og politiske rettigheder og den europæiske menneskerettighedskonvention er nemlig ufravigelige, dvs. de giver ikke mulighed for undtagelser. Den Europæiske Menneskerettighedsdomstol har gentagne gange anført, at den europæiske menneskerettighedskonvention i ufravigelige vendinger forbyder tortur og umenneskelig eller vanærende behandling eller straf. Ikke desto mindre må udvisning betragtes som lovlig, når det er muligt at indgå en aftale med den regering, der skal retsforfølge personen, hvorved man udelukker frygt for eventuelle overtrædelser af artikel 3 i den europæiske menneskerettighedskonvention.

Da der ikke findes et internationalt retligt instrument, der regulerer status og rettigheder for personer, "der kan udelukkes, men ikke udvises", er det fortsat uløste spørgsmål, også på EU-niveau, hvad man skal stille op med denne persongruppe. Nogle af dem forsvinder ud i ulovlighed, andre tilbageholdes, hvis gældende lov tillader det. Det haster derfor med at se nærmere på dette spørgsmål.

2.4 Gennemgang af begrebet "indre sikkerhed"- relevante bestemmelser i Kommissionens (forslag til) direktiver på asylområdet

De nuværende forslag til fællesskabslovgivning på asyl- og indvandringsområdet, som Kommissionen har fremsat, indeholder alle standardbestemmelser, der giver mulighed for at udelukke en tredjelandstatsborger, der opfattes som en trussel for den nationale/offentlige sikkerhed, fra retten til international beskyttelse, ophold eller adgang til visse fordele. Opmærksomheden skal navnlig henledes på artikel 28 i direktivet om midlertidig beskyttelse, artikel 14, 17 og 19 i forslaget til direktiv om flygtningestatus og subsidiær beskyttelse, artikel 4, 26, 28 og 33, stk. 2, litra c), i forslaget til direktiv om asylprocedurer og artikel 22, stk. 1, litra d), i forslaget til direktiv om modtagelsesforhold for asylansøgere. Kommissionen er imidlertid indstillet på som led i de nuværende drøftelser og forhandlinger at revurdere de relevante bestemmelser i forslagene i lyset af den nye situation og finde midler til yderligere at styrke bekæmpelsen af terrorisme uden at misligholde de gældende internationale forpligtelser, som forslagene er baseret på. Resultatet af denne revision vil fremgå af ovennævnte arbejdsdokument.

DEL III. FÆLLES ANALYSE

3.1. Politik vedrørende statistik

På mødet i Rådet (retlige og indre anliggender) den 28./29. maj 2001 vedtog man Rådets konklusioner om fælles analyser og bedre udveksling af statistik om asyl og migration. Der

var enighed om at gøre statistikkerne mere bredt tilgængelige for offentligheden og foretage flere analyser.

Som indlæg i den debat, der førte til disse konklusioner, havde Kommissionen udarbejdet et arbejdsrapport²¹, hvori det blev foreslået, at a) indsamlingen burde fortsættes og eventuelt udvides og forfines, b) sammenligneligheden af og adgangen til statistik burde forbedres, og c) der burde udarbejdes et rapporteringssystem i overensstemmelse med medlemsstaternes og EU-institutionernes behov, forudsat at der kan findes nye ressourcer. Arbejdsrapporten understregede endvidere, at den nuværende årlige indsamling af oplysninger om migration ikke var tilstrækkelig for gennemførelsen af en fælles EU-migrationspolitik.

Konklusionerne anbefaler for de fremtidige aktioners vedkommende at udarbejde nogle sammenhængende og samlede rammer til forbedring af statistikkerne, og Kommissionen opfordres til at træffe foranstaltninger under hensyntagen til de principper og mål, der er fastsat i bilaget til konklusionerne. Kommissionen skal fremlægge sin handlingsplan i begyndelsen af 2002. Den afløser handlingsplanen fra 1998, på basis af hvilken De Europæiske Fællesskabers statistiske kontor, Eurostat, begyndte den månedlige indsamling af statistik om asyl og ulovlig indrejse inden for rammerne af Rådets arbejdsgrupper CIREA²² og CIREFI²³. Med udvidelsen af indsamlingen til også at omfatte kandidatlandene Norge og Island blev alle målene i 1998-handlingsplanen nået i 2000.

En ny handlingsplan kunne dække resten af overgangsperioden efter EF-traktatens artikel 67 og bl.a. dække indførelsen af fælles metoder for statistisk fortrolighed (beskyttelse af individet), nye variabler for den eksisterende indsamling og indførelse af fællesskabslovgivning for at fastsætte definitioner, indsamlingens omfang og forpligtelser for indsamlere og for Kommissionen. Kommissionen hører i øjeblikket medlemsstaterne om, hvilken tilgang der bør vælges.

Hvad angår statistik på asylområdet bør arbejdet i 2002 imidlertid allerede angå de grundlæggende spørgsmål i den kommende handlingsplan, som f.eks. indførelse af nye offentliggørelsesregler og forberedelse af den første offentlige rapport om Fællesskabets statistik vedrørende asyl og migration.

3.2. Informationer, udveksling og analyser

Tal alene kan ikke besvare asylspørgsmålene og kan ikke alene danne grundlag for beslutninger. Det kræver yderligere grundige analyser af de dybere årsager, situationen i hjem- og transitlandene, krænkelse af menneskerettigheder, følger for personers liv, indrejsemetoder og andre relaterede emner. Medlemsstaterne har samlet mange oplysninger og høstet erfaringer på dette område, men den europæiske dimension er endnu ikke tilstrækkelig udforsket. Selv om der i årenes løb i den henseende er udviklet formelle og uformelle netværk til at udveksle informationer, er det nødvendigt yderligere at forbedre udvekslingen af oplysninger og informationer på europæisk niveau for at give Fællesskabet mulighed for at udvikle en hensigtsmæssig fælles asylpolitik.

Kommissionen er ved at se på oprettelsen af et europæisk migrationscenter, der skal overvåge og gennemføre sammenlignende analyser af asyl, lovlige og ulovlige migrationsstrømme.

²¹ Kommissionens arbejdsrapport om udveksling af statistiske oplysninger på asyl- og migrationsområdet (SEK (2001) 602).

²² Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscenter for Asyl.

²³ Oplysnings-, Analyse- og Udvekslingscenter for Grænsepassage og Indvandring.

Endvidere understreger Kommissionen behovet for yderligere at udvikle egnede strukturer på EU-niveau for at sikre en mere samordnet indsats for medlemsstaternes myndighedsorganer.

I 2002 vil Kommissionen sammen med de forskellige partnere yderligere udvikle idéer om disse spørgsmål.

DEL IV. DEN EKSTERNE DIMENSION

4.1. Udvidelsen

Asylspørgsmålet har afgørende betydning for EU's indsats både i førtiltrædelsesfasen og i forhandlingsprocessen. Der pågår i øjeblikket forhandlinger om kapitel 24 (retlige og indre anliggender) med alle de kandidatlande, der forhandler om tiltrædelse af Den Europæiske Union, bortset fra Rumænien. Det forventes, at der bliver indledt forhandlinger om kapitel 24 med Rumænien i løbet af 2002. Det betyder, at hele *EU-retten* om asyl, der tager udgangspunkt i flygtningekonventionen fra 1951, skal godkendes og gennemføres i kandidatlandenes nationale ret. Under forhandlingerne understreger EU betydningen af, at alle kandidatlandene på tiltrædelsestidspunktet har indført et retfærdigt, egentligt og effektivt system til behandling af asylansøgninger, navnlig hvad angår de sikkerhedsforanstaltninger, der er nødvendige for fuldt ud at overholde princippet om *non-refoulement* og en uafhængig klageprocedure.

For at sikre overensstemmelse med *EU-reglerne* vedrørende asyl skal kandidatlandene gøre en stor indsats hvad angår oprettelse af administrative strukturer og en forbedring af gennemførelseskapaciteten. Det kræver navnlig veluddannet personale og hensigtsmæssig uddannelse i de nationale tjenester, der skal behandle asylansøgninger, og i grænsekontrollen og flere og bedre modtagelsesstrukturer for asylansøgere. Den Europæiske Union støtter i den henseende i høj grad kandidatlandene gennem det tværgående Phare-program om retlige og indre anliggender, der er et multidisciplinært program, der tager sigte på alle kandidatlandene, bortset fra Malta og Cypern. EU yder ligeledes bistand gennem de nationale Phare-programmer for hvert enkelt øst- og centraleuropæisk land ved hjælp af partnerskabsprojekter mellem medlemsstaterne og kandidatlandene.

Under det tværgående Phare-program om retlige og indre anliggender er der i 1999 og 2000 blevet gennemført et projekt, der støtter alle kandidatlandene, bortset fra Malta, Cypern og Tyrkiet, vedrørende disse landes vedtagelse og gennemførelse af EU-reglerne om asyl. Det har ført til udarbejdelse af en national handlingsplan for hvert kandidatland, der er eller vil blive gennemført enten i form af partnerskabsprojekter eller gennem internationale initiativer. For Tyrkiets vedkommende er programmeringen startet, og der vil blive lanceret pilotprojekter i 2002. For Cyperns og Maltas vedkommende støtter førtiltrædelsesmidler harmoniseringsprocessen på RIA-området. Cypern og Malta bidrager også selv med midler til nogle aktiviteter under det tværgående Phare-program om retlige og indre anliggender.

4.2 Gruppen på Højt Plan vedrørende Asyl og Migration

Asylspørgsmål har ligeledes stor betydning for Det Europæiske Fællesskab i dets relationer med andre tredjelande. I et første forsøg på at udvikle en samlet politik for migration og asyl oprettede Rådet i december 1998 Gruppen på Højt Plan vedrørende Asyl og Migration. Seks handlingsplaner (om Afghanistan og omkringliggende områder, Irak, Marokko, Somalia og Sri Lanka, Albanien og omkringliggende områder) blev vedtaget af Rådet i 1999 og 2000. I analysen af de grundliggende årsager til migrationsstrømme og flugt lægger gruppen særlig vægt på forhold i de berørte lande, der kan udgøre en velbegrundet frygt for forfølgelse af de

samme grunde, som dem, der er nævnt i konventionen fra 1951 om flygtningestatus. For at påvise de væsentligste årsager til migrationsstrømme foreslås der i hver handlingsplan en række foranstaltninger, som direkte eller indirekte har relation til asyl. Foranstaltningerne omfatter aktioner til styrkelse af menneskerettigheder, retssamfund og minoriteters rettigheder, og der lægges særlig vægt på at støtte tredjelande i deres indsats for at styrke myndighedernes mulighed for at behandle asylansøgninger på en måde, der opfylder de internationale minimumsstandarder. Gruppen på Højt Plan vedrørende Asyl og Migration kræver også en styrkelse af samarbejdet mellem EU og UNHCR og mellem EU og tredjelande, der konfronteres med store flygtningestrømme, som f.eks. Pakistan og Iran. I handlingsplanerne forpligter Fællesskabet sig til fortsat at hjælpe flygtninge og fordrevne personer ved at finansiere aktioner og programmer. Gruppen har via sit arbejde ligeledes bidraget til at koordinere Fællesskabets og medlemsstaternes indsats, der tager sigte på at hjælpe tredjelande med at modtage flygtninge på deres område.

I et forsøg på at øge mulighederne for at gennemføre foranstaltningerne vedrørende asyl og migration i handlingsplanerne blev der i 2001 oprettet en ny budgetkonto (B7-667) vedrørende samarbejde med tredjelande på disse områder (10 mio. EUR). Nogle projekter, der tager sigte på at udvikle asylsystemerne i visse hjem- og transitlande, er blevet udvalgt. Denne konto finansierer ikke humanitær hjælp til flygtninge.

Gruppen på Højt Plan vedrørende Asyl og Migration udarbejdede en rapport i november 2000 med henblik på Det Europæiske Råd i Nice. Den evaluerede sit arbejde og fremsatte idéer og forslag til foranstaltninger til forbedring af fremgangsmåder og arbejdsmetoder. Gruppens arbejde banede vej for en innovativ europæisk politik for migration og asyl, der tager højde for de grundliggende årsager til migration og følgerne heraf i hjem-, transit- og bestemmelseslandene. En forbedring af arbejdsmetoderne, herunder hvad angår udarbejdelsen af nye handlingsplaner, kræver bl.a., at de berørte tredjelande i højere grad deltager inden for rammerne af et egentligt partnerskab, en styrket koordinering og et styrket samarbejde med medlemsstaterne og de internationale statslige og ikke-statslige organisationer i disse lande. Den nye budgetkonto i 2001-budgettet og fremover har allerede bidraget til en bedre gennemførelse af handlingsplanerne. Større bevillinger til denne konto vil uden tvivl bidrage til en bedre gennemførelse af den eksterne politik på asyl- og migrationsområdet.

4.3. Andre lande

Der har været ført intensive drøftelser med de lande, der endnu ikke har status som kandidatlande, herunder det vestlige Balkan, Den Russiske Federation og Ukraine. Grundlaget for denne dialog har været de kontraktlige relationer mellem EU og de omhandlede lande og i nogle tilfælde FUSP-instrumenterne. Spørgsmålet om asyl og europæiske standarder på dette område har været genstand for en diskussion i de forskellige politiske fora, og der er taget behørigt højde herfor i Fællesskabets budgetmæssige instrumenter. Den 28. marts 2001 offentliggjorde en ministertrojka i samarbejde med kolleger fra de vestlige balkanlande Sarajevo-erklæringen om regionalt samarbejde og harmonisering af de europæiske standarder på områderne asyl og migration. Den praktiske gennemførelse vil blive støttet af regionalprogrammet CARDS om betingelserne for et fortsat stort engagement i det vestlige Balkan. Der er ved at blive udarbejdet et udkast til handlingsplan vedrørende retlige og indre anliggender mellem EU og Ukraine, hvor spørgsmålene om asyl og migration har topprioritet. Som det er tilfældet for Albanien og det tilstødende område, anvendes B7-667 til at støtte pilotprojekter.

Drøftelser vedrørende asyl vil ligeledes i fremtiden blive behandlet inden for rammerne af Barcelona-processen.

Dialogen med De Forenede Stater og Canada er også frugtbar. Sammen med de to lande er det blevet besluttet at styrke det politiske samarbejde på asylområdet.

4.4. Forholdet til De Forenede Nationers Højkommissariat for Flygtninge

På basis af et styrket partnerskab på asylområdet mellem Kommissionen og UNHCR har Kommissionen i 2001 været i konstant dialog med UNHCR om lovgivningsforslag og politikker samt om udviklingen i UNHCR hvad angår en styrkelse af det internationale beskyttelsessystem. Kommissionen har således sammen med medlemsstaterne deltaget aktivt i den globale høringsproces og bidraget til finansieringen af forskellige møder i denne høringsproces. Kommissionen vil fortsat nøje følge processen inden for rammerne af ministerkonferencen for de kontraherende stater i Genève-konventionen fra 1951, der er arrangeret af Schweiz og UNHCR og vil blive afholdt medio december 2001, ligesom Kommissionen deltager i udviklingen af en agenda for international beskyttelse, som den ønsker at blive hørt om. Den internationale høringsproces og udarbejdelsen af et fælles europæisk asylsystem er komplementære og går i samme retning.

Fællesskabets indsats inden for rammerne af forholdet til UNHCR er blevet styrket gennem en strategisk dialog om de humanitære og udviklingsmæssige spørgsmål for at forbedre åbenheden, samarbejdets og finansieringernes forudsigelighed samt støtten til UNHCR's nøgleindsats. Fællesskabet er fuldt ud indstillet på at støtte UNHCR's internationale mandat for at sikre en bedre beskyttelse af flygtninge og finde varige løsninger. I 2001 har Fællesskabet ydet det tredjestørste bidrag til UNHCR's indsats.

DEL V. ANVENDELSE AF DEN ÅBNE KOORDINATIONSMETODE PÅ ASYLPOLITIKKEN

5.1. Generelt

I meddelelsen fra november 2000 om asyl nævnte Kommissionen behovet for at udvikle en åben koordinationsmetode for asylpolitikken, der støtter lovgivningsprocessen og ledsager konvergensprocessen. Kommissionen har allerede præsenteret anvendelsen af den åbne metode til koordinering af Fællesskabets indvandringspolitik i meddelelsen KOM(2001) 387 endelig af 11. juli 2001. Der kan fastslås en række fællestræk ved asylpolitikken. Indrømmelse af asyl er tæt knyttet til hver enkelt medlemsstats suverænitet og forfatningsmæssige historie. Indtil 1999 behandlede EU typisk asylspørgsmål på mellemstatsligt niveau. International beskyttelse indrømmes af den enkelte medlemsstat. De internationale migrationsstrømme, herunder dem, der er knyttet til den internationale beskyttelsesproblematik, og sammenhængen mellem de forskellige aspekter af indvandringspolitikken kræver en mekanisme, der giver mulighed for at vurdere fremskridtene med opfyldelsen af de fælles europæiske mål og eventuelt revurdere disse mål. Endelig er hele problematikken med udveksling af god og bedste praksis skræddersyet til asylspørgsmål.

EF-traktaten, navnlig artikel 63, samt konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammerfors, er imidlertid mere præcise og langt mere ambitiøse hvad angår harmonisering på asylområdet end på indvandringsområdet både med hensyn til mål og retlige rammer. Endvidere er asylretten i høj grad styret af en række internationale forpligtelser, som medlemsstaterne og EU har indgået, hvor Genève-konventionen fra 1951 om flygtninge med tilhørende protokol fra 1967 udgør det væsentligste grundlag. Dublin-konventionen behandlede nogle år senere asylspørgsmålet i EU og indførte en række kriterier og bindende mekanismer. Endelig er de nationale domstoles eller appelinstansers retspraksis afgørende.

Anvendelsen af den åbne koordinationsmetode skal således specifikt tilpasses asylområdet. Den vil fungere som en støtte og et supplement til den fællesskabslovgivning, der anbefales i traktaten, og som er kernen i den fælles politik, idet den vil lette overgangen til anden fase af gennemførelsen af det fælles europæiske asylsystem, således som beskrevet i meddelelse KOM(2000) 755. På grund af det høje konvergensniveau, Den Europæiske Union ønsker på asylområdet, mener Kommissionen ligeledes, at hvis Rådet vedtager retningslinjerne i punkt 5.2, vil det være udtryk for et højt ambitions- og detaljeringsniveau hvad angår anvendelsen af den åbne koordinationsmetode på asylområdet i forhold til indvandringspolitikken.

Det foreslås i første omgang at anvende denne metode, indtil de første instrumenter i anden etape er deponeret.

Det er Kommissionens hensigt at udfylde sin rolle fuldt ud ved gennemførelsen af denne åbne koordinationsmetode. Kommissionen vil derfor sideløbende med indførelsen af en retlig ramme støtte anvendelsen af metoden og fremsætte forslag til europæiske retningslinjer og til de nationale handlingsplaner og samtidig sikre koordinering af de nationale politikker, udveksling af bedste praksis samt opfølgning og evaluering af følgerne af fællesskabspolitikken, ligesom den vil organisere regelmæssige høringer af de berørte tredjelands og internationale organisationer.

5.2. Europæiske retningslinjer på asylområdet

Den åbne koordinationsmetode er væsentligst baseret på, at Rådet vedtager flerårige retningslinjer for EU ledsaget af en tidsplan for opnåelsen af målene på kort, mellemlang og lang sigt. Disse retningslinjer skal efterfølgende gennemføres i de nationale lovgivninger gennem fastsættelse af specifikke mål, der tager højde for de nationale forskelle. Inden for rammerne af konklusionerne fra Det Europæiske Råd i Tammersfors og i lyset af de forslag, der blev fremsat i meddelelsen om en fælles asylprocedure og en ensartet status, foreslår Kommissionen først at fastsætte retningslinjer på følgende områder: kendskab til migrationsstrømmen; udvikling af et effektivt asylsystem, der beskytter dem, der har behov for det, og samtidig sikrer en fuldstændig og inklusiv overholdelse af Genève-konventionen; tilbagesendelser; forholdet til tredjelands; integration. En regelmæssig tilpasning inden for rammerne af den åbne koordinationsmetode kunne derefter gennemføres.

Nedenstående retningslinjer er de første forslag fra Kommissionen. De vil blive lagt ud til høring med henblik på en formel fremsættelse af et forslag fra Kommissionen.

Første retningslinje: forbedring af kendskabet til migrationsstrømmen i forbindelse med humanitær indrejsetilladelse, navnlig

- a. ved fuldt ud at bidrage til en bedre indsamling og analyse af statistikker om migration og asyl med henblik på iværksættelse af EU's handlingsplan
- b. ved at identificere prioriteter, kilder og forskningspartnere hvad angår indsamling af de relevante oplysninger (situationen i hjem- og transitlandene, krænkelse af menneskerettighederne, personlige grunde, personlige historier, forløb osv.)

Anden retningslinje: udvikling af et effektivt asylsystem, der beskytter de personer, der har brug for det, og sikrer en fuldstændig og inklusiv anvendelse af Genève-konventionen, navnlig

a. ved at fremme samarbejdet og informationsudvekslingen mellem medlemsstaternes konsulære tjenester i hjem- og transitlandene, herunder hvad angår visumpolitikken

b. ved at fastlægge foranstaltninger og god praksis for at sikre balance mellem de legitime mål om bekæmpelse af ulovlig indvandring og/eller menneskehandel og adgang til asylprocedurer, herunder gennem kontrol ved de ydre grænser

c. ved at identificere de prioriteter og ressourcer, der stilles til rådighed i løbet af procedurerne, ved modtagelsen og i den fase, hvor den medlemsstat, der er ansvarlig for behandlingen af asylansøgningen, træffer afgørelse, for på den måde at sikre en retfærdig og effektiv behandling.

d. ved at opstille uddannelsesmål for personalet i de myndigheder, der træffer afgørelser, og for ansatte i ambassader og konsulater, grænsepoliti og klageinstanser, bl.a. ved at muliggøre udveksling med personale fra andre EU-medlemsstater

e. ved at identificere midler, som supplement til de foranstaltninger, der træffes for at sikre gennemførelse af de fællesskabsinstrumenter, der er ved at blive vedtaget, eventuelt ved at fastsætte klare mål og evaluere de konkrete følger for at

- sikre kvaliteten af den indledende behandling af asylansøgninger

- fremskynde processen og overholde tidsfristerne i procedurens forskellige etaper (for asylansøgere og for forvaltningen og domstolene)

- øge den faktiske håndhævelse af afgørelser om overførsel truffet af den ansvarlige medlemsstat

- give bedre oversættelses-/tolketilbud (til gavn for ansøgerne, men også for forvaltningerne og domstolene)

- forbedre adgangen til bevismidler

f. ved at indføre klare nationale regler for modtagelse af asylansøgere, flygtninge, personer, der er omfattet af subsidiær beskyttelse, og personer, der er omfattet af midlertidig beskyttelse

g. ved at identificere principper og teknikker til at forbedre afsløring af personer, der ikke har krav på international beskyttelse på grund af udelukkelsesbestemmelserne

h. ved at udarbejde vejledninger for god praksis om forskellige forhold, der opstår i forbindelse med behandlingen af asylansøgere og deres sag, som kan danne basis for udarbejdelse af sådanne vejledninger på EU-niveau (registrering, oplysninger om ansøgere, bopæl, bekæmpelse af svig, afsløring af falske dokumenter, administration af beviser og midler til at påvise ansøgningers troværdighed, sprogtest osv.)

i. ved at lægge særlig vægt på situationen og behovene for uledsagede mindreårige, personer med særlige behov og dertil knyttede spørgsmål

j. ved at vurdere fordelene ved genbosættelsesprogrammer, muligheden for at behandle asylansøgninger uden for medlemsstaten, anvendelsen af ophørs- og udelukkelsesbestemmelser samt ordningerne for overførsel af beskyttelse

k. ved at identificere midler og informationskilder, der kan anvendes til at vurdere, om en person ikke længere har behov for international beskyttelse

l. ved at indføre en ramme, der fremmer bidrag fra lokale og regionale myndigheder og aktører, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet, ngo'ere og asylansøgerne selv.

Tredje retningslinje: en mere effektiv politik for tilbagevenden, navnlig

a. ved at identificere foranstaltninger til forbedring af samarbejdet mellem værtslande, hjemlande, UNHCR, Den Internationale Organisation for Ind- og Udvandring og ngo'ere for at lette frivillig og tvungen tilbagevenden

b. ved at udvikle tjenester, der tilvejebringer oplysninger og hjælper med at forberede tilbagevenden. Det kan omfatte en vurdering af fordelene ved at muliggøre rejser til hjemlandet for at undersøge forholdene

c. ved at finde måder til at forbedre det antal udvisningsafgørelser, der faktisk effektueres, eventuelt ved at opstille specifikke mål og vurdere de konkrete følger

d. ved at udarbejde vejledninger for god praksis om de forskellige spørgsmål, som tilbagevenden giver anledning til, herunder tvungen tilbagevenden (ledsagelse, transportformer, betingelser for tilbageholdelse før tilbagevenden osv.), der eventuelt kunne danne grundlag for udarbejdelse af vejledninger på EU-niveau.

Kommissionen vil snarest fremlægge en grønbog om tilbagevenden. På grundlag af de høringer, Kommissionen vil foretage, vil denne retningslinje efterfølgende blive yderligere uddybet.

Fjerde retningslinje: indarbejdelse af spørgsmålet om international beskyttelse i forbindelserne med tredjelande, navnlig

a. ved at støtte foranstaltninger, der vedrører menneskerettighedspolitikken i tredjelande for at forebygge krænkelse, begrænse dem eller bringe dem til ophør

b. ved at tage højde for international beskyttelse i de berørte tredjelande ved udarbejdelsen og gennemførelsen af udviklings- og samarbejdsprogrammer, bl.a. vedrørende uddannelse og efteruddannelse, sundhed, miljø og den socio-økonomiske situation, herunder i forbindelse med flygtnings tilbagevenden til deres hjemland, og ved at sikre ligestilling mellem mænd og kvinder

c. ved at styrke den indsats, der gøres i tredjelande, for at styre de blandede migrationsstrømme og indføre lovgivning og strukturer, der er i overensstemmelse med de internationale forpligtelser vedrørende international beskyttelse

d. ved at støtte foranstaltninger, der tager sigte på at fremme flygtnings tilbagevenden, f.eks. ved at lette den sociale og økonomiske reintegration af personer, der har nydt beskyttelse i en medlemsstat, men som ikke længere har behov for en sådan beskyttelse, eller som frivilligt vælger at vende hjem til deres hjemland.

Femte retningslinje: sikre, at der udarbejdes integrationspolitikker for de personer, der er omfattet af en international beskyttelse i en medlemsstat, som supplement til de foranstaltninger, der træffes for at sikre gennemførelse af de fællesskabsinstrumenter, der er ved at blive vedtaget, navnlig

a. ved at identificere de prioriteter og ressourcer, der er nødvendige for en samlet strategi, der kan sikre integration af flygtninge og modtagere af subsidiær eller midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning, under hensyntagen til de særlige behov for børn og uledsagede mindreårige

b. ved at indføre en ramme, der sikrer deltagelse fra de lokale og regionale aktører, arbejdsmarkedets parter, civilsamfundet og de personer, der har ansvaret for udformningen og gennemførelsen af den nationale strategi

c. ved at fremme integrationen af de berørte personer gennem oplysningskampagner i samarbejde med alle berørte parter

d. ved at vedtage særlige foranstaltninger til fremme af kvinders sociale og økonomiske integration

e. ved at udarbejde programmer, der kan gøre det nemmere for nyankomne og deres familie at etablere sig, og som omfatter strategier til integration af mindreårige i skolesystemet, egnede sprogkurser og oplysninger om det pågældende lands kulturelle, politiske og sociale forhold, herunder om statsborgerskab og grundlæggende europæiske værdier

f. ved at indføre foranstaltninger, der gør det muligt at yde social, økonomisk og sundhedsmæssig bistand til sårbare personer og ofre for vold, traumer, tortur og anden form for umenneskelig eller vanærende behandling, eller som har været ofre for menneskehandlere og menneskesmuglere

g. ved at opfordre flygtningene til selv at udforme, udvikle, organisere og vurdere politik og tjenester vedrørende integration

h. ved at undersøge gyldigheden af begrebet social ansvarlighed og definere rettigheder og forpligtelser, der sikrer en retfærdig behandling af tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i den pågældende medlemsstat, og ved at fastslå betingelserne for adgang til statsborgerskab for de personer, der er omfattet af en international beskyttelse, under iagttagelse af Genève-konventionens artikel 34.

Denne retningslinje vedrører ikke asylansøgere og kan koordineres med strategien for integration af tredjelandstatsborgere, der opholder sig lovligt i en medlemsstat.

5.3. Instrumenter

5.3.1. Nationale handlingsplaner

Med henblik på at gennemføre de forskellige retningslinjer på asylområdet skal medlemsstaterne udarbejde nationale handlingsplaner, der hvert år vil blive taget op til revision og tilpasset. Formålet med disse planer er for det første at gøre status over de foranstaltninger, der er gennemført året før, set i forhold til de europæiske retningslinjer, og for det andet at fremlægge forslag til, hvordan retningslinjerne på asylområdet skal udmøntes det følgende år. Statusdelen skal desuden indeholde oplysninger om samspillet mellem de forskellige foranstaltninger, der er truffet, og de lovlige og ulovlige strømme. Denne del skal henlede opmærksomheden på interessante erfaringer og god praksis og på de problemer, der opstår, særlig når det står klart, at der er behov for løsninger på europæisk plan. Den skal desuden indeholde oplysninger om anvendelsen af de relevante afledte fællesskabsretsakter, gennemførelsen af disse retsakter i national ret og deres indvirkning på den nationale situation. I anden del af de nationale handlingsplaner skal medlemsstaterne beskrive de tiltag,

der i givet fald foreslås på nationalt, regionalt og lokalt plan med henblik på at føre retningslinjerne ud i livet i løbet af det pågældende år med angivelse af de nationale målsætninger for hver af dem samt den foreslåede tidsplan.

Handlingsplanerne skal danne grundlag for en samlet evaluering af gennemførelsen af den fælles politik og de opnåede resultater og vil få indflydelse på, hvordan retningslinjerne tilpasses for at afspejle udviklingen i behovene. I lyset af disse rapporter vil Kommissionen udarbejde en sammenfattende rapport, som denne rapport er en første udgave af, og som vil fremhæve de fælles problemer og pege på de områder, hvor det vil være hensigtsmæssigt med europæiske løsninger.

5.3.2 Udarbejdelse og evaluering af den fælles asylpolitik

Kommissionen vil aktivt støtte udarbejdelsen af en fælles asylpolitik, bl.a. ved at fremlægge forslag til den nødvendige fællesskabslovgivning, kontrollere anvendelsen og overholdelsen af fællesskabslovgivningen og udarbejde forslag vedrørende de europæiske retningslinjer, udarbejdelsen af de nationale handlingsplaner samt foranstaltninger, der skal fremme samarbejdet, udvekslingen af den bedste praksis, evalueringen og opfølgningen. Ved bl.a. at nedsætte udvalg og arbejdsgrupper vil Kommissionen tilrettelægge en bred høring af højtstående embedsmænd, eksperter fra medlemsstaterne, UNHCR, repræsentanter for arbejdsmarkedets parter og for lokale og regionale myndigheder og specialister inden for specifikke spørgsmål, som der er behov for at behandle, samt andre repræsentanter for civilsamfundet.

Det er vigtigt, at kandidatlandene holdes underrettet om denne proces og så tidligt som muligt gennem passende arrangementer inddrages i anvendelsen af den åbne koordinationsmetode. Dette vil være en nyttig forberedelse på tiltrædelsen.

Under udførelsen af sine opgaver vil Kommissionen sikre, at asylpolitikken supplerer og stemmer overens med foranstaltningerne på andre interne og eksterne politikområder, herunder politikkerne på det sociale område, bl.a. vedrørende social integration og Fællesskabets strategi til bekæmpelse af diskrimination, og Fællesskabets eksterne og humanitære forbindelser, således at disse politikker understøtter hinanden med henblik på at skabe en bæredygtig udvikling. Asylpolitikken skal også fremme ligestilling mellem mænd og kvinder i overensstemmelse med traktatens artikel 2.

5.3.3 Inddragelse af EU-institutionerne, UNHCR og civilsamfundet

På grund af asylpolitikens mange dimensioner bør Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget inddrages nøje i udarbejdelsen og gennemførelsen af denne politik. Kommissionen vil også forelægge den årlige rapport om asyl for disse institutioner. I samråd med de pågældende institutioner selv skal det overvejes, hvordan de mest effektivt kan inddrages i den åbne koordinationsmetode, så de kan yde deres fulde bidrag hertil.

På grundlag af erklæring 17, der er knyttet som bilag til Amsterdam-traktaten, vil Kommissionen også konsultere UNHCR på en passende måde.

Det vil være afgørende for asylpolitikens succes og gennemførelsen af de mål, der er fastsat i retningslinjerne, at politikere, arbejdsmarkedets parter, regionale og lokale aktører og andre relevante organisationer, såsom ikke-statslige organisationer og asylansøger- og flygtningeorganisationer, samt medierne på både nationalt og europæisk plan deltager aktivt i

arbejdet. Medlemsstaterne opfordres til at sikre, at der finder en sådan aktiv deltagelse sted på nationalt plan. Kommissionen vil tage skridt til at iværksætte en dialog med civilsamfundet på europæisk plan.

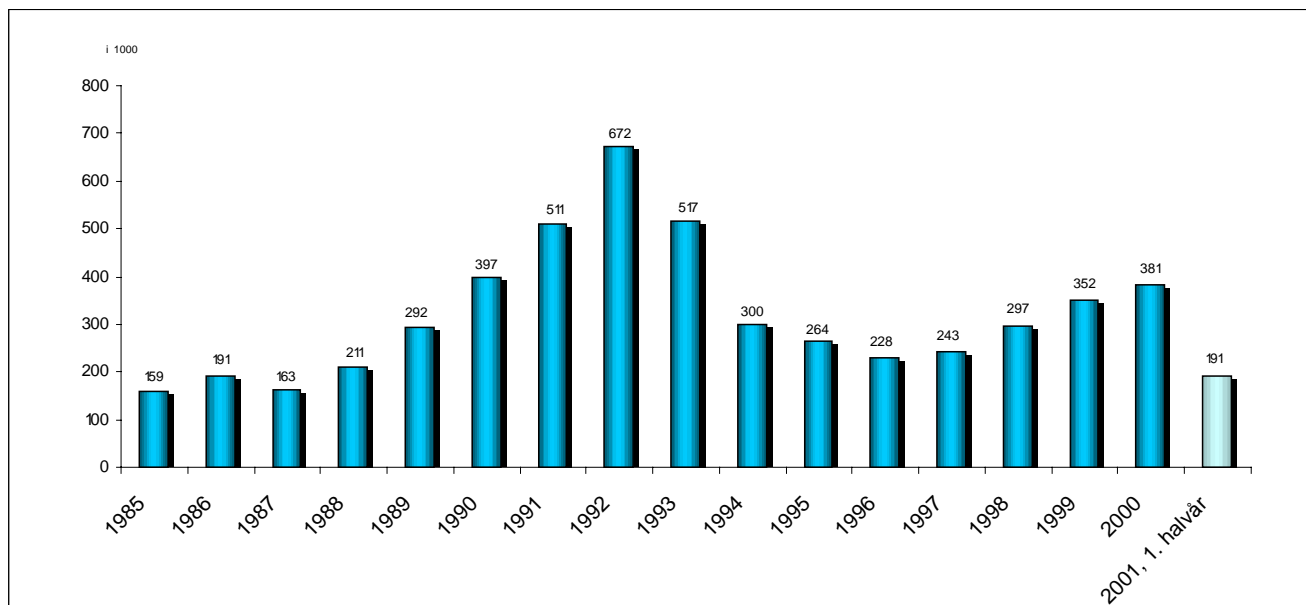
DEL VI. ANBEFALINGER

Kommissionen:

- anbefaler, at Rådet noterer sig den første rapport om den fælles asylpolitik
- anbefaler, at det godkendes, at den åbne koordinationsmetode anvendes på asylområdet i en indledende periode med henblik på, at der vedtages retningslinjer, inden det spanske formandskab afsluttes. De nationale handlingsplaner skal derefter sendes til Kommissionen, så den første evalueringsrunde kan afsluttes senest ved udgangen af 2003
- anbefaler, at der på grundlag af oplysningerne i resultattavlen fastsættes frister for vedtagelsen af de instrumenter i den første etape af harmoniseringen på asylområdet, for hvilke forhandlingerne endnu ikke er afsluttet, og at der indføres en ordning for løbende opfølgning
- opfordrer medlemsstaterne til hurtigt at træffe gennemførelsesforanstaltninger, som gør det muligt hurtigt at få gavn af Eurodac-systemet på fællesskabsplan
- anmoder om, at direktivet om midlertidig beskyttelse i tilfælde af massetilstrømning af fordrevne personer, der trådte i kraft i august 2001, hurtigt gennemføres i national ret
- anmoder om, at beslutningen om oprettelse af handlingsprogrammet ARGO vedtages hurtigt i første halvår af 2002, således at de første foranstaltninger kan iværksættes hurtigst muligt
- anbefaler en større indsats for at efterkomme konklusionerne fra mødet i Rådet (retlige og indre anliggender) den 28. og 29. maj 2001 om indsamling af oplysninger og statistiske analyser på asylområdet
- opfordrer Rådet til som led i EU's partnerskab med tredjelande at undersøge mulighederne for at udbygge samarbejdet med hjem- og transitlandene vedrørende asyl og international beskyttelse, bl.a. under hensyntagen til overvejelserne om arbejdet i Gruppen på Højt Plan vedrørende Asyl og Migration og den fremtidige udvikling i dette arbejde samt i lyset af rapporten fra denne gruppe, som blev forelagt for Det Europæiske Råd i Nice.

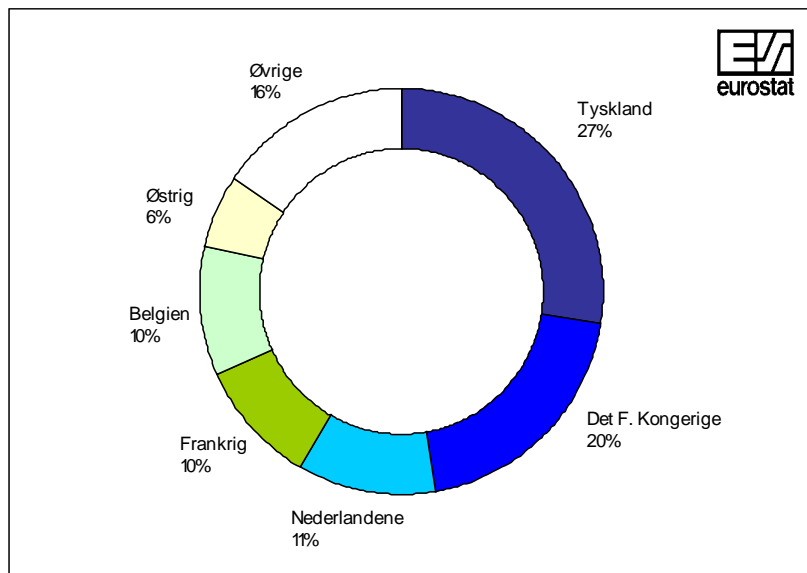
FIGUR 1: SAMLET ANTAL ASYLANSØGNINGER I EU, 1985 TIL FØRSTE HALVDEL AF 2001 (januar til juni 2001)

TAL I 1000, ANSØGERE FRA ALLE LANDE



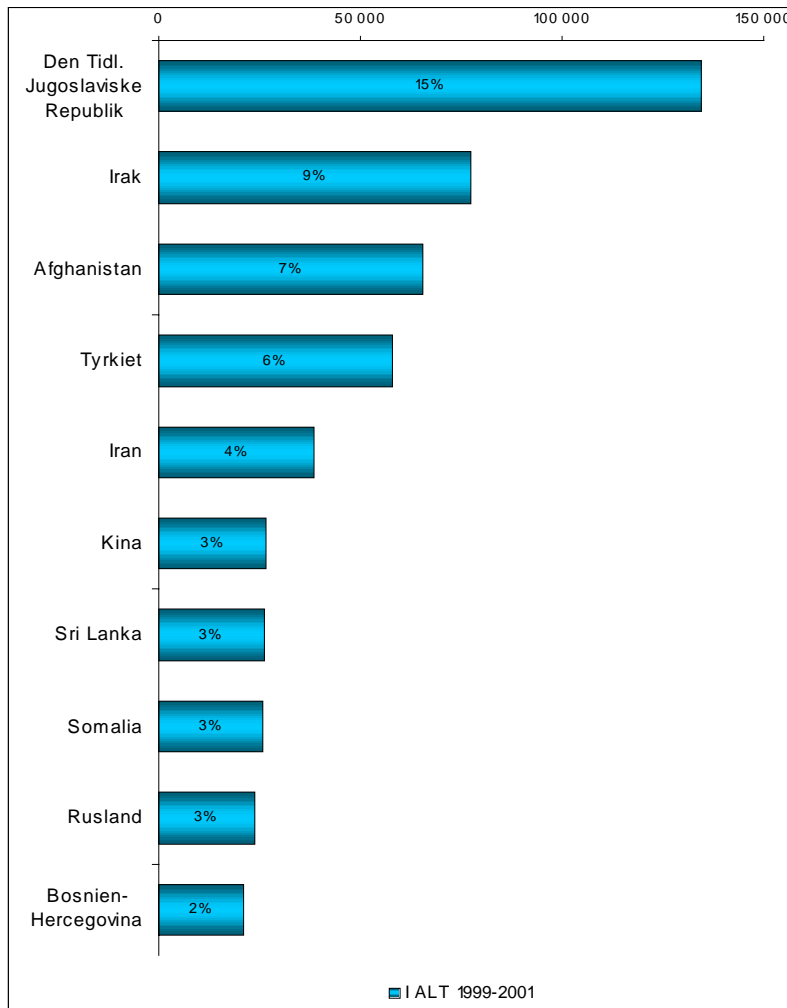
FIGUR 2: FORDELING AF ASYLANSØGNINGER PÅ MEDLEMSSTATERNE, 1998 TIL FØRSTE HALVDEL AF 2001

ANSØGERE FRA ALLE LANDE

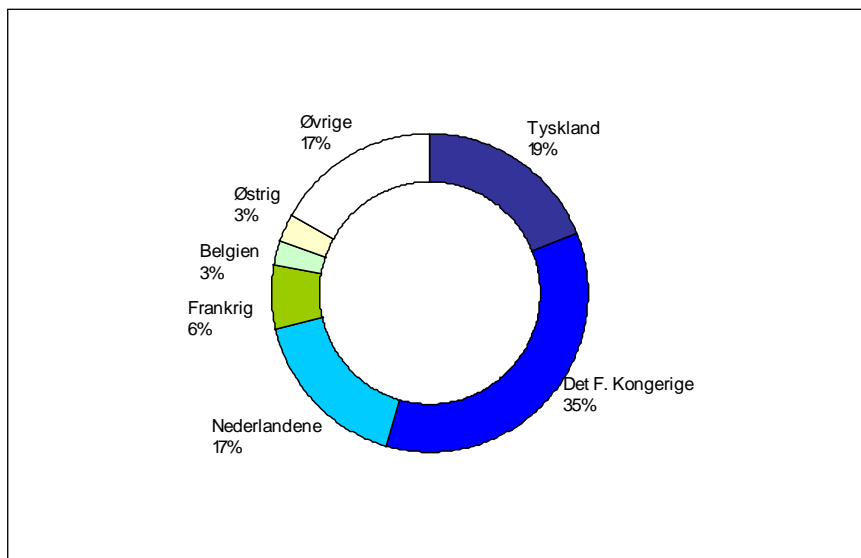


FIGUR 3: TOPTI-LISTE OVER ASYLANSØGERNES HJEMLANDE MELLEM 1999 OG FØRSTE HALVDEL AF 2001

TOPTI-LISTE OVER HJEMLANDE I PROCENT OG ABSOLUTTE TAL

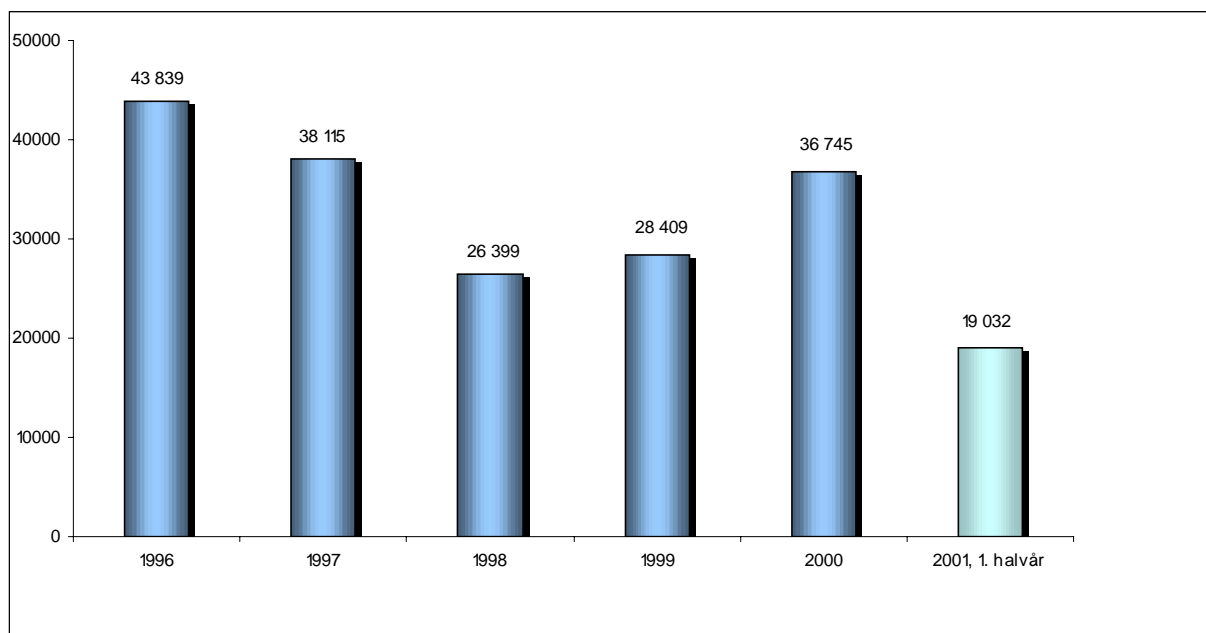


FIGUR 4: FORDELING AF DET SAMLEDE ANTAL POSITIVE AFGØRELSER, 1999 TIL FØRSTE HALVDEL AF 2001



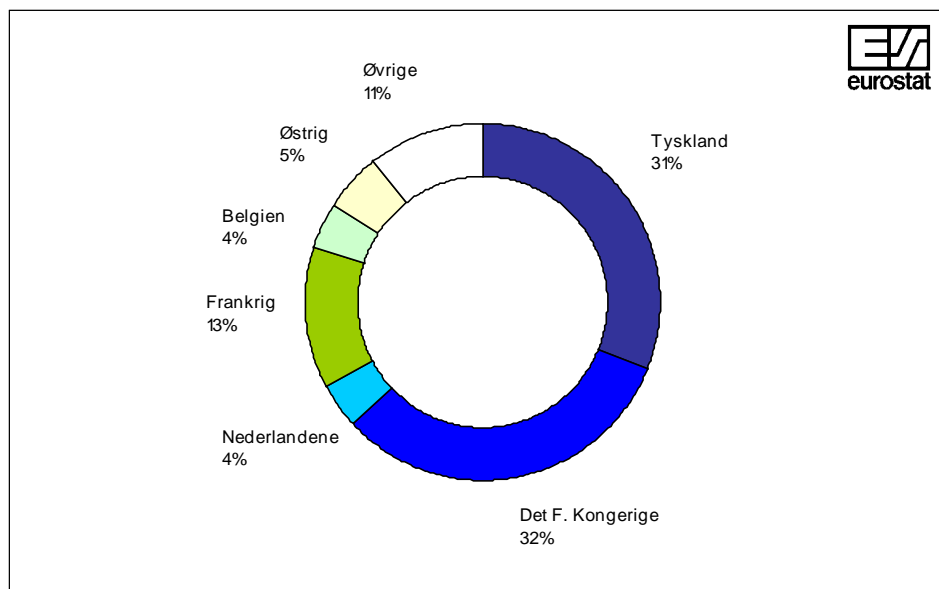
FIGUR 5: ANERKENDTE ASYLANSØGNINGER EFTER GENÈVE-KONVENTIONEN, EU 1996 TIL FØRSTE HALVDEL AF 2001

ANERKENDTE ASYLANSØGNINGER, ALLE LANDE



FIGUR 6: SAGER, DER HENHØRER UNDER GENÈVE-KONVENTIONEN, FORDELT PÅ MEDLEMSSTATERNE, 1999 TIL FØRSTE HALVDEL AF 2001

ANERKENDTE ANSØGNINGER, ALLE LANDE



Reaktioner på meddelelsen KOM(2000) 755 endelig og undersøgelse

A. Udtalelser fra Europa-Parlamentet, Det Økonomiske og Sociale Udvalg og Regionsudvalget

Europa-Parlamentet afgav udtalelse den 2. oktober 2001. Ifølge Europa-Parlamentet bør de standarder, der skal vedtages, være ambitiøse, både med hensyn til anvendelsesområdet og de rettigheder og garantier, som gives til asylansøgere og personer, der nyder international beskyttelse. Parlamentet mener specielt, at det er vigtigt, at den første etape af harmoniseringen lykkes. De fleste af bemærkningerne vedrører indholdet af de instrumenter, der forhandles om. Parlamentet er også meget interesseret i, hvordan man kan forbedre kapaciteten, så man kan sikre en ensartet fortolkning af situationen i de hjem- og transitlande, som asylansøgerne eller de personer, der nyder international beskyttelse, kommer fra.

Det Økonomiske og Sociale Udvalg afgav udtalelse i juli 2001. Det støtter formålene med og principperne for den fælles procedure og den ensartede status, som foreslås af Kommissionen, men peger på en række faktorer, som der skal tages hensyn til, f.eks. vedrørende anvendelsen af sikre lande, indførelsen af "etstedsproceduren", undersøgelsen af genbosættelsesprogrammer og behandlingen af asylansøgninger indgivet uden for EU. Det går ind for, at flygtninge efter Genève-konventionen og personer, der nyder subsidiær beskyttelse, skal have samme status. Det støtter en harmonisering i to faser på grundlag af EF-traktaten samt indførelsen af en metode, som kan skabe konvergens, og foreslår, at Fællesskabet tiltræder Genève-konventionen fra 1951. Denne udtalelse understreger arbejdsmarkedets parters og civilsamfundets interesse, ekspertise og engagement i asylpolitikken.

Regionsudvalget afgav udtalelse i september 2001. Det understreger, at det er nødvendigt at holde asylproblematikken adskilt fra immigrationsproblematikken. Det mener, at det er for tidligt at drøfte spørgsmålet om "etstedsproceduren", så længe der ikke er sket en harmonisering af subsidiær beskyttelse. Det støtter indførelsen af en retfærdig, effektiv og hurtig procedure. Det tvivler på, at muligheder såsom genbosættelse er relevante. Det går ind for et bedre system for modtagelse af asylansøgere i hele EU og foreslår, at der etableres et reelt samarbejde med de lokale og regionale myndigheder med henblik på at gennemføre asylpolitikken.

B. Kommentarer fra UNHCR og ngo'erne

UNHCR fremsendte i november 2001 en detaljeret reaktion. Det udtaler sig yderst positivt om Kommissionens ambitiøse målsætninger. Det går ind for en "etstedsprocedure" på betingelse af, at undersøgelsen af behovene for beskyttelse sker i hierarkisk rækkefølge begyndende med Genève-konventionen. Problematikken om adgang til EU's område er afgørende, og der skal indsættes garantier for beskyttelse i instrumenterne vedrørende grænsekontrol og forvaltning af migrationsstrømmene. UNHCR går ind for, at man går væk fra de nuværende kriterier i Dublin-konventionen og i stedet behandler ansøgningen i den medlemsstat, hvor den indgives. UNHCR er interesseret i, at man på europæisk plan går videre med overvejelserne om spørgsmålene om genbosættelse, men anfører, at dette ikke bør træde i stedet for retten til asyl i EU. UNHCR håber, at vedtagelsen af lovgivningspakken i den første etape af harmoniseringen vil ske på grundlag af standarder på et højt niveau, som bør have et detaljeret indhold og hvile på en bred fortolkning under hensyntagen til principperne om international beskyttelse. Det går ind for, at der indføres en ensartet status med rettigheder, som mindst

svarer til rettighederne i Genève-konventionen, samtidig med at den status, der er omfattet af konventionen, bevarer sin særlige egenart. UNHCR erklærer, at det er parat til at bidrage aktivt til udviklingen af statistiske og analytiske værktøjer, bl.a. gennem oprettelsen af et specialiseret europæisk center, indførelsen af konvergensteknikker for den fælles asylpolitik og udviklingen af en retspraksis på grundlag af anvendelsen af fællesskabslovgivningen.

Der har fundet en omfattende debat sted i ngo'erne. Nogle af dem har udarbejdet formelle kommentarer, som de har sendt til Kommissionen.

ECRE²⁴ sendte i juni 2001 en meget detaljeret reaktion, hvori det hilser Kommissionens målsætninger og principper velkommen. Det er dog bekymret over risikoen for, at de foranstaltninger, som vedtages af Rådet, vil være mere påvirket af ønsket om afskrækkelse end af hensynet til beskyttelse. Det går ind for en fælles procedure og en ensartet status for flygtninge efter Genève-konventionen og personer, der nyder subsidiær beskyttelse. Det er interesseret i, at man på europæisk plan tager hensyn til spørgsmålene om genbosættelse. Det ønsker, at man overvejer at oprette et centralt, uafhængigt organ, som skal beskæftige sig med dokumentation og informationssøgning, bl.a. vedrørende situationen i hjemlandene.

I maj 2001 sendte et netværk af kristne kirker²⁵ Kommissionen sine bemærkninger. Det understreger de problemer, som asylansøgere og flygtninge har med at få adgang til EU's område. Det går ind for en harmonisering, som bringer alle op på samme høje niveau, og for, at kvaliteten af substansbehandlingen af ansøgningerne øges samt for, at der indføres en "etstedsprocedure". Det er enig i, at formålet med en harmonisering ikke er, at et fællesskabsorgan skal træffe individuelle positive eller negative afgørelser om beskyttelse, men mener, at de begrænsninger, som afsnit IV i EF-traktaten (artikel 68) fastsætter for mulighederne for præjudiciel forelæggelse for EF-Domstolen, bør tages op til fornyet overvejelse for at styrke harmoniseringen og domstolskontrollen.

Amnesty International meddelte i oktober 2001, at organisationen ser positivt på Kommissionens målsætninger. AI er bekymret over udviklingen i sanktionerne over for illegal indvandring og understreger, at indførelsen af en fælles asylprocedure og en ensartet status skal ske på et højt niveau under overholdelse af de internationale normer for menneskerettigheder og respekt for non-refoulement-princippet.

C. Kommende undersøgelser

Kommissionen anførte i sin meddelelse fra november 2000, at den ville iværksætte fire undersøgelser vedrørende "etstedsproceduren", behandlingen af asylansøgninger indgivet uden for EU, genbosættelse og overførsel af beskyttelsesansvaret. De tre første vil blive iværksat inden udgangen af 2001, således at resultaterne vil foreligge i sidste kvartal af 2002. Den fjerde vil blive iværksat inden udgangen af 2002.

²⁴ Det Europæiske Råd for Flygtninge og Personer i Eksil.

²⁵ Caritas Europe, Commission des Eglises pour les migrants en Europe, Commission des Episcopats de la Communauté européenne, Conférence des commissions Justice et Paix d'Europe, Commission internationale catholique pour les migrations, Jesuit Refugee Service Europe, Quaker Council for European Affairs.

EFF – Fordeling af foranstaltningerne på de enkelte medlemsstater

